

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**ENSAYOS SOBRE LA NUEVA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 91

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**ENSAYOS SOBRE LA NUEVA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 91

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto
Director

SSN 0482-5209

Certificado de Licitud de Título 2654

Certificado de Licitud de Contenido 1697

No. de Reserva 649-89

Publicación Cuatrimestral

Registro número 102 1009

Característica 210241801

Edición

Gamité Editorial

© Revista de Administración Pública

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca

C.P. Palo Alto

Delegación Cuajimalpa, 05110 México, D.F.

rels. 5706945 Y 570 71 40

Número 91 abril 1996

Impreso y hecho en México

Las artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 1996

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias
Administrativas*

CONSEJO DIRECTIVO

Adolfo Lugo Verduzco
Presidente

José Natividad González Parés
Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidentes

Luis F. Agullar Villanueva
Carlos Almada López
Sergio Garcla Ramírez
Carlos Jarque Urlbe
Arturo Núñez Jlménez

Norma Samanlego de Villarreal
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Pedro Zorrilla Martínez
Consejeros

Guillermo Barnes García
Tesorero

Néstor Fernández Verttl
Secretario Ejecutivo

COORDINADORES

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal
Roberto Avalos Agullar

Desarrollo y Formación Permanente
Víctor Hugo Atarcón Limón

Consultoría y Alta Dirección
J. Alejandro Jaldar Cerecedo

Investigación y Documentación
Aníbal Uribe Vildoso

Relaciones Internacionales
Luclla Leal de Araujo

Administración, Finanzas y Difusión
Vicente Hernández Verduzco

COMITÉ EDITORIAL

Roberto Avalos; Yolanda de los Reyes;
José Chanes Nielo; Néstor Fernández Verlli;
Anfbal Uribe Vildoso; Carmelina B. de Perea

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Ilurriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Altolini	Andrés Serra Rojas
Allredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
	Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas; Andrés Caso Lombardo;
Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza;
Raúl Salinas Lozano

^r Índice

Presentación.

TRIBUNA 3

De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública 5
Maurtcto Merino

La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública. 19
Luis F. Aguilar

DOCUMENTOS 27

Revitalización de la Administración Pública 29
Gerald Caiden

El profesionalismo en el arte de gobernar 51
Yehezkel Dror

La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una
perspectiva internacional 77
David Shand

La modernización del Estado en América Latina:
Entre la reestructuración y el refonni smo 89
Pedro Medellín Torres

La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania	139
<i>Martín Bullinger</i>	
Objetivos y destinatarios de las evaluaciones	173
<i>Eric Monnier</i>	
El reto dogmático del principio de eficacia	197
<i>Luis Ortega</i>	

Presentación

El interés por desentrañar cómo lograr una administración pública acorde con las nuevas circunstancias internas e internacionales de cada país se incrementa día con día. El presente número de la Revista de Administración Pública reúne contribuciones esclarecedoras de las tendencias de la llamada modernización o reforma del Estado. Ésta ha sido un tema presente en todos los ámbitos de reflexión a partir de la pasada década. Por ende, las reformas administrativas emprendidas en diversos países los últimos años pretenden dar respuesta a una crisis prolongada también en múltiples aspectos. El debate siempre recae sobre el papel de los gobiernos, y en consecuencia de las administraciones a su disposición, en la sociedad.

Esquemáticamente la modernización ha ido desde la reducción de las atribuciones de los gobiernos en el campo económico y social hasta la búsqueda de una nueva legitimidad. Más allá del contenido concreto, la modernización obedece al imperativo de mejorar la eficacia de la acción de los poderes públicos.

Los ensayos sobre la nueva administración pública inéditos o reproducidos, sin modificaciones, de otras revistas, a las que agradecemos su autorización para incluirlos, tiene en común aportar elementos para acrecentar o mantener al menos la eficacia social de la administración pública en un mundo en permanente transformación.

Los autores ponen de relieve la importancia de innovar en materia de las administraciones públicas como condición indispensable para asegurar el cumplimiento de las finalidades que deben realizar los gobiernos. Las administraciones públicas requieren métodos propios para optimar su funcionamiento. En efecto, éstas no tienen las mismas finalidades que las otras categorías de organizaciones existentes en el campo social. Las empresas postulan responder a la racionalidad del mercado y optiman su acción al aportar el más alto beneficio monetario, lo más rápidamente posible, a los propietarios del capital. Las organizaciones de tipo comunitario, cooperativo o mutualista buscan la satisfacción de determinadas necesidades del grupo respectivo. En cambio, los servicios públicos están obligados a propiciar la igualdad y la generalidad, al proporcionar sus beneficios a todos los que están en las mismas condiciones.

Por ello es preciso crear nuevas teorías explicativas de la acción administrativa y de la gestión públicas. Los textos incluidos en este número de la RAP proporcionan elementos para contribuir al debate sobre el papel y la manera de cumplirlo de los gobiernos y sus respectivas administraciones ahora y en el futuro.

De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública'

Mauricio Merino'

El propósito explícito de este breve ensayo es ofrecer argumentos en favor de la profesionalización del servicio público mexicano, a la luz de las transformaciones políticas y económicas que ha vivido el país durante los últimos cinco lustros. Sin embargo, también forma parte de una discusión mucho más amplia sobre el nuevo papel que podría desempeñar la administración pública mexicana hacia al principio del próximo siglo, tomando como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública /1995-1000. Su hilo conductor se sintetiza en la idea de transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha permeado el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo XX, hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición poro reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestros días. De modo que el ensayo comienza con una reflexión general

sobre el concepto de modernización que ha predominado hasta ahora, para proponer enseguida la dicotomía central entre los valores afincados en la lealtad frente a los que se desprenderían de la responsabilidad pública. Al final, el ensayo enuncia algunas de las tareas que podrían emprenderse en busca de la profesionalización del servicio público mexicano.

1. La modernización: muchas versiones y un sólo propósito verdadero

La modernización del aparato administrativo ha sido un propósito perseguido por todos los gobiernos mexicanos desde la República Restaurada hasta nuestros días. Sin embargo, ese objetivo se ha desdoblado a su vez en muy diferentes propuestas acerca de lo que ha debido ser y hacer la administración pública en cada una de sus etapas. El propósito ha sido prácticamente el mismo, pero las metas y los enfoques

• Presidente del Consejo Directivo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

han cambiado tanto como el mirador de los gobiernos que se han sucedido en los mandos de México desde el último tercio del siglo pasado. De ahí que la modernización se haya convertido, paradójicamente, en la trampa de la consolidación administrativa. Entendida como cambio constante, cada una de sus mudanzas ha visto en las anteriores una prueba de obsolescencia que debe ser superada, cuando no abiertamente negada.¹ De modo que si bien la seña de identidad de ese largo proceso ha sido el cambio, considerado como un valor deseable en sí mismo, su producto más tangible ha sido, en la práctica, **la necesidad de adecuar constantemente** la administración pública ante los nuevos designios de cada presidente de la República.

Modernizar la administración pública fue uno de los propósitos más importantes del presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición. De ese objetivo se derivaron más tarde las Leyes de Reforma y las tareas que se propuso el gobierno de la República Restaurada: la administración pública concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha todas las reformas deseables y, en última instancia, como el medio para gobernar a la "cosa pública".³ y casi no es necesario recordar que la característica más acusada en los últimos

años del gobierno del general Díaz fue precisamente su búsqueda intransigente de una administración "científica" que, coordinada por José Ivcs Limantour, hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos: "Poca política y mucha administración".¹ En la práctica, sin embargo, lo que realmente ocurrió fue que el aparato administrativo del porfiriato se convirtió en el instrumento más acabado para hacer cumplir las órdenes del presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país,¹ aunque su propósito públicamente confesado fuera la **modernización de México mediante su** administración pública.

En términos estrictamente administrativos, la Revolución Mexicana tampoco escapó de aquel principio acuñado por los liberales del XIX, según el cual la administración pública debía estar puesta al servicio de los objetivos políticos trazados por la ideología dominante. Por el contrario, desde la salida de Porfirio Díaz y hasta ya bien entrado el siglo, los ideales revolucionarios no sólo le dieron sentido a todos los cambios propuestos, **ci** busca de una administración pública capaz de cumplir las promesas sociales de aquel movimiento, sino que además propiciaron una sólida identidad entre el proyecto nacional revolucionario y el trabajo de

los gobiernos responsables de llevarlo a la práctica. Los propósitos del Partido Nacional Revolucionario —y de sus sucesores— se entendieron, de hecho, como los objetivos que debía perseguir el Estado en su conjunto, a través de la acción pública dirigida por cada uno de los gobiernos revolucionarios, y explícitamente descrita en los primeros planes sexenales que conoció este siglo. Fue así que cobró forma la idea de la "continuidad con cambio"; la continuidad del proyecto que había emanado de la Revolución —en el supuesto de que realmente se trataba de un proyecto único y uniforme—, y el cambio de las personas responsables de hacerlo cumplir durante un periodo determinado. De modo que la modernización de la administración pública se entendió además como una modernización *revolucionaria*, en cuanto que su funcionamiento estaba ligado a los ideales del movimiento armado de principios de siglo. Pero al mismo tiempo, su condición de estabilidad se hizo descansar, en buena medida, en la movilidad constante de sus cuadros políticos dirigentes, tanto en los puestos de elección popular como en los mandos administrativos del país.

La administración pública se convirtió entonces en la palanca propicia para la realización de los grandes fines del Estado, definidos por el proyecto político

que se había afincado en el movimiento revolucionario. Pero a diferencia de las concepciones liberales del siglo XIX, el modelo que eligieron los revolucionarios del XX incluyó además la formación de un partido político capaz de articular al gobierno con los grupos de poder regional y con las grandes organizaciones de masas. Si Juárez, Lerdo y Porfirio Díaz habían entendido el aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de sus proyectos políticos, los líderes revolucionarios de los años treinta y cuarenta de nuestro siglo agregaron el partido político al que habría de subordinarse y servir la administración pública nacional. De ahí que, a partir de entonces y hasta ya entrados los años ochenta, modernizar la administración pública significara en realidad adaptarla a los fines impuestos por el proyecto nacional revolucionario. Modernizar equivalía a hacer de la administración pública el instrumento idóneo puesto al servicio de los propósitos revolucionarios.

Los cambios que ha vivido el país en los últimos cinco lustros, sin embargo, han apuntado cada vez más hacia una tendencia distinta. En la medida en que el monopolio del proyecto nacional revolucionario —y del partido que generó— se ha ido sustituyendo paulatinamente por un nuevo ambiente polí-

tico sustentado en la legitimidad democrática y en los valores del pluralismo, la administración pública también ha tenido que reaccionar para hacerle frente a las mudanzas de finales de siglo. De ahí, por ejemplo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se puso en marcha durante los primeros meses de 1996, o la reorientación previa del Plan Nacional de Desarrollo en función de prioridades políticas establecidas por otros partidos, que fueron explícitamente reconocidas por vez primera durante la etapa posrevolucionaria como asuntos de interés compartido por todos los mexicanos. O incluso, el nombramiento de ciudadanos ajenos al partido oficial, o de militantes de partidos de oposición, como funcionarios del más alto nivel en la administración pública federal y en el entorno de decisiones de varios gobiernos estatales. Todo eso indica que, en efecto, la administración pública no ha permanecido completamente al margen de las transformaciones que han sacudido las bases del régimen político revolucionario en los últimos veinticinco años. Pero esos cambios, a pesar de su indudable importancia, todavía siguen atados a buena parte de las visiones administrativas que pertenecen al pasado inmediato y, especialmente, a la que atañe a la concepción de los aparatos gubernamentales como un mero

instrumento de los grandes propósitos señalados periódicamente desde el Estado. Un aparato que acaso se moderniza para cambiar al ritmo que le impone la política cotidiana, pero que en todo caso está destinado a seguir siendo, precisamente, un aparato.

2. La subcultura de la lealtad

Es necesario admitir, en consecuencia, que el régimen político mexicano no ha cambiado tanto como para volver realmente posible la instauración de un servicio civil de carrera sin ninguna limitación. A pesar de que los valores que sostienen la legitimidad se han mudado gradualmente de los orígenes revolucionarios hacia la democracia, lo cierto es que todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional. Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana, y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien se hacia responsable de un cargo específico. El sentido de pertenencia a un proyecto político

compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional. No sólo en términos de la adscripción al proyecto nacional revolucionario que se requería de cualquier funcionario con mando administrativo, sino incluso en relación con las ideas personales de quienes dirigían las dependencias o los organismos públicos del nivel federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos. La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o de las habilidades propias del especialista. Y de ahí que la política apareciera invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México.

Esa relación era consecuente con el funcionamiento del sistema político en su conjunto. No se trataba de una situación anómala ni mucho menos, sino de una de las claves de la estabilidad largamente arraigada. Pero al mismo tiempo, generó toda una subcultura política que todavía sigue explicando la

conformación de buena parte de los equipos administrativos de nuestros días, y de no pocas de las disfunciones de su operación cotidiana. Si la lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales eran los criterios más importantes para asegurar la permanencia y competir por el ascenso en la carrera administrativa, el único eje capaz de unir las aspiraciones políticas de cada grupo con las verdaderas necesidades sociales estaba en su capacidad de construir espacios de reconocimiento público explícito. Es decir, los equipos administrativos de cada dependencia no competían tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, cuanto por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre Favores públicos y apoyo político. De modo que el verdadero poder no residía solamente en los votos ni en la representación pública, sino en el monto de los presupuestos públicos manejados por cada equipo para ensanchar las lealtades. Mientras más grande la dependencia administrativa, más grandes también los equipos y mayores las posibilidades de utilizar el empico público para obtener el poder político. La subcultura de la lealtad no es exclusiva de México, ni mucho menos. Pero es indudable que en ningún otro país de Occidente logró arraigarse con tanto

éxito, a juzgar por la longevidad de un régimen que logró perdurar por más de seis décadas sin necesidad de acudir al expediente de la represión generalizada, ni a los métodos dictatoriales que debieron emplearse en otros países con prácticas políticas y administrativas equivalentes.

El límite principal de esas prácticas ha estado, sin embargo, en los desafíos que paulatinamente les ha venido imponiendo la economía del país: la frontera inevitable del intercambio entre lealtades públicas y beneficios individuales, que cada vez ha hecho más evidente la inviabilidad de sostener esa relación sin tener que pagar por ello un costo político cada vez más elevado. En la medida en que las necesidades públicas se han venido multiplicando y la capacidad de respuesta de los gobiernos se ha reducido, ha quedado al descubierto la selección de prioridades públicas que en otras épocas formaba parte del mismo sistema. Si ya el proceso de democratización del país había aportado las primeras razones para reformar el gobierno en busca de una mayor profesionalización correctamente entendida, las crisis económicas que comenzaron a partir de 1976 y que se profundizaron desde 1982 han planteado un reto de igual tamaño a esa dinámica tradicional de la administración pública mexicana. En nuestros

días, resulta por lo menos difícil imaginar que las dependencias públicas conservan las mismas capacidades que tenían a mediados de siglo para definir a sus propias "clientelas políticas" y para establecer con ellas redes equivalentes de intercambios de apoyo y lealtad. No sólo se ha reducido el empleo público federal hasta en un 25 por ciento en los últimos diez años, sino que los presupuestos públicos también han dejado de ser el instrumento más importante de la contienda política nacional. Hacia finales de los noventa la política ya no se desenvuelve casi exclusivamente entre los pasillos de las dependencias gubernamentales, ni se establecen en ellos las redes fundamentales que respaldan el funcionamiento del régimen. Por el contrario, es un hecho cada vez más evidente que el gobierno está obligado a definir de manera cada vez más pública y transparente el uso que le da a los dineros públicos, y que éstos deben ser por medio de procedimientos claramente justificados por su utilidad social. Acosado por el fortalecimiento de una pluralidad política que hoy se expresa a través de partidos políticos de oposición con mayor presencia que nunca, y por el escrutinio de una prensa realmente libre y atenta a las decisiones gubernamentales; y acotado por los límites que le impone el ejercicio de presupuestos escasos y bien vigilados

por una sociedad cada vez más activa, el gobierno ha tenido que abandonar gradualmente las viejas prácticas clientelares que le dieron fuerza política en otros días. Excepto en el punto todavía nodal del reclutamiento y el ascenso en la vida política, a través de la carrera administrativa.

No obstante, si todavía hasta mediados de los años setenta ese método elientelar característico del funcionamiento administrativo de México era no sólo compatible sino incluso fundamental para la estabilidad del sistema político en su conjunto, en nuestros días ha comenzado a volverse un riesgo más que potencial. La *subcultura de la lealtad* fue ciertamente útil mientras se correspondía tanto con la dinámica del régimen de partido prácticamente único como con el modelo que basaba el crecimiento económico, en buena medida, en un mercado interno protegido y auspiciado por el Estado. Pero en las nuevas condiciones que han ido imponiendo la competencia política entre varios partidos y la apertura económica, la administración pública afincada en esa subcultura, corre el riesgo de convertirse en el último bastión de los cambios políticos de finales de siglo y, en consecuencia, en uno de los elementos más disruptivos en el proceso de construcción democrática. Para decirlo en otros términos: la administra-

ción pública se ha ido quedando al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las dos últimas décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el próximo siglo, si no logra cambiar esa subcultura "la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las mudanzas de nuestros tiempos,

J. Ilacia la subcultura de la responsabilidad

Hayal menos tres cambios que ayudarían a reconocer esa transformación mayor en la dinámica de la administración pública mexicana: 1) la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; 2) el sentido de competencia y cooperación entre dependencias; y 3) la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas. Los tres están claramente ligados y todos apuntarían, al postre, hacia la implantación de un verdadero servicio público profesional arraigado definitivamente en la *subcultura de la responsabilidad*. Pero vale la pena revisarlos, así sea muy brevemente, por separado.

En la *subcultura de la lealtad* que todavía prevalece en el servicio públic.

mexicano, la permanencia y aun el ascenso en los cargos públicos no electos obedece a una suerte de mezcla entre la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo. La orientación de su desempeño, en consecuencia, no depende solamente de la evaluación social que podría formularse sobre la base de los resultados que efectivamente haya obtenido, o de criterios estrictamente profesionales derivados de las metas propuestas en el diseño del cargo que ocupa, sino de su relación personal con el jefe del equipo administrativo al que pertenece e incluso de sus vínculos de amistad con el grupo. La responsabilidad de un funcionario sujeto a las restricciones de un equipo político definido está por lo tanto directamente adscrita al líder que lo designó, mucho más que a las razones sociales que justifican su cargo. Y en ocasiones, un exceso de celo en el cumplimiento de las tareas propias puede ser fácilmente interpretado como una deslealtad al equipo o incluso como una competencia inaceptable para el líder del grupo. De ahí que la organización de las actividades gubernamentales suela ser piramidal, excepto en aquellas funciones estrictamente rutinarias que no suponen ninguna decisión que pueda ser interpretada de manera política. Y de ahí también que

la mayoría de los funcionarios mexicanos de alto nivel deban someterse a una especie de evaluación doble, igualmente compleja: una de talante administrativo, sobre la base de la capacidad de respuesta que les exige su cargo; y otra política, a partir de las consideraciones subjetivas formuladas personalmente por el jefe de cada equipo. Dicho en otros términos, el funcionario mexicano debe responderle tanto a los grupos sociales a quienes se dirige su actuación pública, como a los jefes a quienes les debe su nombramiento. Y no es excepcional que la evaluación real a la que debe someterse sea, precisamente, la que hacen sus jefes. De modo que lo fundamental no está en su capacidad de respuesta social, sino en los mecanismos de lealtad hacia sus superiores.

Más allá de las consideraciones políticas que podrían hacerse sobre ese hecho derivado de la *subcultura de la lealtad*, lo cierto es que produce múltiples disfunciones en la actividad cotidiana de la administración pública del país. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles, o con el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar toda la sociedad. Pero también es necesario subrayar la inseguridad y la falta de respeto al talento individual

que ese mecanismo supone: si bien es cierto que los funcionarios suelen beneficiarse de sus relaciones políticas personales para asegurar su permanencia entre las filas del sector público, también lo es que sus cargos penden del hilo finísimo de su amistad con los más poderosos, y que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo. En la medida en que la responsabilidad y la evaluación están orientadas hacia los jefes de la organización pública, por lo demás, se diluyen también sus ligas con los resultados que la sociedad debería esperar de un buen desempeño administrativo. De modo que al final pierden todos: la sociedad que no participa de la evaluación que podría hacerse al desempeño administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios cuando obtienen un puesto por razones distintas a su experiencia profesional; y los funcionarios mismos, sujetos a la voluntad de los jefes, siempre inseguros de su permanencia en los cargos que ocupan y sometidos a la rigurosa disciplina que les impone un sistema de esa naturaleza.

En términos más amplios, la *subcultura de la lealtad* atraviesa también por el sentido de competencia y cooperación entre las distintas dependencias

del sector público. De acuerdo con ese mecanismo, cada uno de los programas implementados por las oficinas gubernamentales constituye de hecho una herramienta para la construcción de poder político, y para competir en la práctica con otras oficinas públicas que en el fondo persiguen el mismo objetivo. De ahí que las redes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales no se definan tanto por las afinidades intrínsecas a los objetivos sociales que cada una persigue, cuanto por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de cada equipo administrativo. En la práctica, los oficinas públicas no suelen establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Y al mismo tiempo, esa preferencia por la exclusividad cuando no por el aislamiento tiene su correlato en el manejo generalmente discreto —cuando no abiertamente secreto— de la información que se produce en cada una de las depen-

dencias en particular: quien sabe más, ¡"ede hacer más. Pero ocurre que en la administración pública mexicana ese dato se interpreta como un riesgo de grupo, ante la competencia política con otros equipos.

La competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia. De manera que los programas gubernamentales fragmentados, parciales y frecuentemente insuficientes para responder a las principales demandas sociales constituyen un hecho derivado de esa concepción hiperpolitizada del servicio público: si cada espacio público forma un terreno propicio para la integración de un equipo político en abierta competencia con los demás, la cooperación entre dependencias tiende a ocupar un plano secundario entre las preferencias de los funcionarios. Y ya no es necesario agregar que ese mecanismo suele producir duplicaciones y excesos que al final paga el conjunto de la sociedad mexicana, tanto como incapacidades reales que quizá podrían ser subsanadas a través del intercambio sistemático de información, de recursos y de capital humano entre varias dependencias y aun entre niveles de gobierno, si la *subcultura de la responsabilidad*

se impusiera como el criterio central de la administración pública.

Por último, la transparencia en el diseño y en la implementación de políticas públicas suele ser tan deficiente como la imposibilidad de establecer redes de cooperación entre dependencias y órganos de gobierno. Entendidas como herramientas de uso político, las *políticas* difícilmente pueden responder a la naturaleza pública que, idealmente, debería estar en su origen. Mientras la *subcultura de la lealtad* siga prevaleciendo, esas políticas seguirán siendo estrictamente gubernamentales y seguirán estando sujetas a las redes políticas que se anidan en el seno de la administración pública, por razones muy diferentes al propósito simple de responder a las demandas sociales. No solamente en términos de la ausencia de deliberación pública que suele acompañar el diseño de los programas gubernamentales -más allá de los llamados formales a las consultas públicas previas a la formulación de los planes sociales-, sino sobre todo en el momento de la implementación, que sólo de manera excepcional se abre a una verdadera participación de los grupos sociales interesados. La política pública supone, desde un principio, la apertura y la transparencia en el uso de los recursos públicos disponibles para resolver determinadas prioridades so-

ciales. Es decir, presupone la *subcultura de la responsabilidad* como condición indispensable. En cambio, los programas gubernamentales pueden ser diseñados y ejecutados por razones **políticas diferentes, mucho más animados** por el deseo de conquistar nuevos espacios de poder político en beneficio de un equipo administrativo en particular.

En suma, la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación sociales del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de los programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes, serían tres de las **señas** capaces de mostrar un cambio de fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana. Tres **rasgos que anunciarían una reforma** del gobierno consecuente con las transformaciones democráticas del régimen político, y con las nuevas condiciones de la competencia económica. Sin duda, está haciendo falta una verdadera *subcultura de la responsabilidad* en las prácticas administrativas de México. Y la única posibilidad de implantarla con visión de largo aliento

tiene como condición de principio la profesionalización del servicio público: el primer eslabón de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de **la responsabilidad pública.**

4. En busca de la profesionalización del servicio público

Construir un servicio público realmente profesional no será una tarea de corto plazo. Pero es preciso reconocer que debió haber comenzado hace ya mucho tiempo. De modo que los quehaceres indispensables para apenas sentar las bases de la profesionalización **serán francamente arduos, y no estarán** exentos de dificultades ni de obstáculos de carácter político. Basta **solamente enunciarlos, aun sin mayores** detalles, para percatarse de la magnitud de la tarea y del tamaño de los rezagos acumulados.

Profesionalizar el servicio público supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública que ya no esté afinado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad -palabra difícil, hasta ortográficamente- entre las

tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de los líderes de las dependencias y de los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Y mediante procedimientos tan claros y transparentes, que resulte realmente imposible medrar con los concursos de selección en favor de intereses políticos personales.

El desafío incluye también la creación de un sistema nacional de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales, que les mantenga al día en sus propias actividades y que les permita adquirir los medios suficientes para concursar con sus propios conocimientos en busca del ascenso vertical u horizontal —cambiar de puesto hacia otro de mayor responsabilidad, o adquirir mayores responsabilidades y mejores salarios dentro del mismo puesto—, o incluso para permanecer en la administración pública profesional. Un sistema de capacitación que tendría que estar ligado a la evaluación periódica de los servidores públicos y a otro sistema de incentivos

específicamente diseñado para estimular el trabajo bien hecho. De paso, la capacitación dirigida a la tarea efectivamente realizada por cada una de las áreas del gobierno, evitaría la dispersión de esfuerzos y la sobreoferta de seminarios, cursos y diplomados que actualmente llenan ese mercado sin relación alguna con el desempeño cotidiano de la tarea pública, y sin que el esfuerzo de capacitación represente ningún estímulo para el servidor público que lo realiza. No es exagerado agregar, por último, que una revisión minuciosa de los catálogos de puestos de la administración pública para convertirlos en instrumentos propios de la función pública mucho más que del control presupuestal, ayudaría muchísimo a la redefinición objetiva de la carrera de administración pública que se imparte en las universidades de México sin haber logrado, hasta ahora, una vinculación precisa con las verdaderas necesidades del servicio público profesional.

La evaluación del desempeño profesional, por su parte, tendría que llevarse a cabo mediante dos fórmulas complementarias: de un lado, la que estaría dirigida hacia cada uno de los servidores públicos de manera periódica, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa como consecuencia de su

propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados tanto por la experiencia como por la capacitación y la actualización profesional permanentes. Pero de otro lado, la evaluación tendría que ligarse también a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional. Es decir, tendrían que diseñarse los mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependa solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones aparentemente neutrales encargadas de realizar las evaluaciones y los exámenes periódicos de permanencia y ascenso para los servidores públicos, sino de la sociedad que recibe los beneficios —o los padece— administrados por cada uno de los funcionarios. De ahí que el sistema de evaluación sea tan relevante como el de reclutamiento, en tanto que de él dependería la justicia interna del servicio profesional y la posibilidad de estimular a los mejores, y desechar a quienes no cumplan.

El sistema de incentivos que debería acompañar al servicio público profesional, por lo tanto, no podría sujetarse a los criterios tradicionales que han poblado la administración pública mexicana, al convertir los bonos de actuación y los sobrepagos en un mecanismo para suplir las carencias de un salario

insuficiente. Un incentivo generalizado pierde razón de ser. En cambio, ese sistema tendría que estar vinculado con las evaluaciones periódicas, y servir de manera explícita para estimular a los servidores públicos, sobre la base de criterios tan justos como transparentes. Si bien es cierto que el incentivo más importante del servicio público profesional residiría en la posibilidad de la permanencia dentro de la carrera administrativa, también lo es que el reconocimiento explícito al trabajo bien hecho constituye el modo más eficaz de evitar la burocratización y la ausencia de innovación en las tareas públicas, pues no se trataría de arraigar a la burocracia en sus puestos, sino de dinamizarla sobre la base de un trato profesional a un tiempo justo y estimulante.

La profesionalización del servicio público mexicano constituye, pues, una tarea tan larga y compleja como inaplazable. Todo está por hacerse. Desde la reformulación del catálogo de puestos de las administraciones públicas del país, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y de otro destinado a la capacitación y la actualización permanentes. No son propósitos que puedan cumplirse de manera in-

mediata, y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración institucional. Pero el conjunto representaría una verdadera revolución administrativa y el principio de una historia distinta de la que ha recorrido hasta ahora nuestra administración pública. Una revolución administrativa para el siglo XXI, como la base de un nuevo ciclo gubernamental responsable y democrático.

Notas

1 Este ensayo se desprende de las discusiones que el autor ha mantenido desde hace ya casi dos años en el seno del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, donde la profesionalización del servicio público mexicano se ha desarrollado como algo mucho más tangible que un propósito de largo plazo. Al mismo tiempo, algunas de las ideas que aquí se recogen son deudoras de las conversaciones que se han mantenido con José Octavio López Presa, quien ha sido el responsable del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, desde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del gobierno federal. No obstante, ni el Colegio ni los funcionarios de SECODAM son responsables de las ideas que aquí se plantean.

1 En este sentido, ver María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México. México, 1991.

3 Casi no es necesario recordar que el documento más importante emitido por el gobierno de Juárez, al comenzar la Guerra de los Tres Años, fue su programa de reforma y modernización administrativas: de ese programa se derivaron las Leyes de Reforma de 1859, y sobre esa base se construyeron las principales transformaciones que llenaron el tiempo que Daniel Casio Villegas identificó como la República Restaurada. Cfr. *La Administración Pública en la Época de Juárez*, vol. J, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1974.

4 Sobre esto, el clásico es Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Política Interior*, Editorial Hermes, México, 1970. Pero también es recomendable ver el texto de Charles Hale: *El liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX*. Vuelta. México, 1992, para revisar cómo fue que el liberalismo se fue desdoblado en positivismos, hasta perder no pocos de sus perfiles originales.

5 Sobre la construcción de esos aparatos, Mauricio Merino, *El municipio en la formación del Estado nacional mexicano*, tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España, 1996.

La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública

Luis F Aguilar*

Hubo un tiempo en que las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reformar al Estado. Se creía entonces que la patología era única y enteramente administrativa, y que eran perfectamente normales, saludables, las relaciones existentes entre Estado y sociedad, entre la obvia anchura del control estatal y la angostura de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos. Finalmente, ante el peso de las evidencias, se reconoció que las disfuncionalidades y los incumplimientos tenían raíces más hondas.

Estos no se ubicaban en el nivel de la organización y la administración pública. Inculpar sólo a la burocracia significaba reproducir el viejo ritual del chivo expiatorio, tan catártico como

absolvedor. La patogenia se encontraba, en cambio, en la estructura misma a que había dado lugar nuestro Estado nacional, revolucionario, social, asistencial: en la magnitud de su ámbito de dominación y propiedad, en su corte autoritario, en el patrón homologador y vertical que el gobierno seguía al realizar las funciones públicas. Por ello procedimos, forzada o entusiastamente, a *redimensionar* y reformar al Estado.

Ahora, en sentido contrario, muchos podrían pensar que todo se resuelve con la reforma mayor del Estado, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de echarle una mirada a las organizaciones y a los procesos administrativos que llevan a la práctica y a la realidad las funciones y los buenos propósitos públicos y sociales del Estado. ¿Será una estrategia idónea y eficiente de acción pública seguir organizados burocráticamente, con gigantes

* **Profesor Investigador de El Colegio de México, Investigador Nacional. Doctor en Filosofía.** Pontificia Universidad Gregoriana. Roma. Italia. Estudios Postdoctorales de Filosofía Política, Universidad Estatal de Tubinga. República Federal Alemana. Coordinador de Asesores del Secretario de Gobernación.

cas y sobrepobladas corporaciones públicas de decenas de peldaños jerárquicos y taylorianas unidades de mando con directivos y operadores sin iniciativa y flexibilidad, programados para cumplir órdenes y no para rendimientos de calidad?

¿Será productivo que toda la compleja tarea decisoria y operativa de la administración pública quede monopolizada por las organizaciones, las ideas y el personal de gobierno? ¿Es legalmente válido y quizás operativamente más conducente, eficiente. realizar las funciones públicas con organizaciones y operadores no gubernamentales o con combinaciones de organismos públicos y privados? ¿Cuáles funciones públicas: todas, algunas? ¿Es defendible esta visión alternativa de la administración pública, que pone el acento en lo público más que en lo gubernamental de la administración? ¿Hasta dónde es posible y permitido llegar por este camino alterno? A decir verdad, muchas de las iniciativas desatadas por el proceso de reforma del Estado han apuntado en esta dirección innovadora. Es cada vez más visible la presencia de grupos, comunidades, compañías privadas, que se hacen cargo de las funciones públicas y sociales, tradicionalmente efectuadas por el aparato de gobierno.

1. En busca de lo público de la administración pública

Cómo entender Y. en conexión, cómo realizar la naturaleza pública de la administración pública se ha vuelto hoy uno de los temas claves de la administración pública como disciplina y profesión. También es un tema crucial para aquellos ciudadanos, electores y contribuyentes, que con muy buenas razones exigen servicios públicos de calidad, ofrecidos con eficiencia e imparcialidad.

Según los distintos países han sido diversas las razones que han llevado a replantear de nuevo el tema acerca de saber en qué consiste o en dónde reside la naturaleza pública de la administración pública. Entre nosotros, en **México**. tal replanteamiento de la cuestión se debe a los cambios ocurridos en las relaciones entre Estado y sociedad en los últimos años. Pero, dicho más específicamente, se debe al proceso de *redimensionamiento* y democratización del Estado. Estos dos procesos históricos, han sacudido nuestras maneras convencionales de entender la administración pública y de llevarla a cabo.

Por un lado, el llamado proceso de *re-*

dimensionamiento del Estado -en el sentido de extinción, fusión, liquidación y privatización de la empresa pública, pero también en el sentido de administración contratada con, concesionada **a, compartida con organizaciones no gubernamentales** (privadas, sociales, lucrativas o no) - ocasionó que nos planteáramos de nuevo la pregunta, primero, sobre el ámbito propio de la intervención del Estado (y, por ende, de la administración pública) y, segundo, sobre las formas y los sujetos de la administración pública. Dicho de otro modo, nos llevó a preguntarnos, primero, cuáles son las funciones propias y básicas del Estado, y después a preguntarnos cuál es la mejor forma de llevarlas a efecto, con cuáles **organizaciones, instrumentos, procesos**, actores.

Por otro lado, la creciente democratización ha exigido que gobernantes y administradores sean representativos, legalmente responsables, fiscalmente cuidadosos, imparciales en el cumplimiento de sus funciones. El proceso de democratización de la política ha ocasionado que el proceso decisorio administrativo de las políticas haya comenzado a perder su proverbial autonomía y discrecionalidad gubernamental, a reducir sus amplios e independientes márgenes de maniobra, y a ser crecientemente condicionado por la opinión

pública, las elecciones, los movimientos sociales, los otros poderes estatales, los ciudadanos contribuyentes.

En mi opinión, estos dos procesos de cambios y reformas han hecho **que** los administradores públicos, los **profesionales** en activo y los estudiosos de la disciplina, después del pasmo y desconsuelo inicial -recortes de presupuestos y programas, desaparición de organismos, venta de empresas públicas, despido de personal, incluso desprestigio profesional... -, nos hayamos visto solicitados a revisar **e** incluso cuestionar nuestra inclinación por un entendimiento estatista más que estatal, gubernamentalista más que republicano, de la administración pública. Nada extraño. Nuestra inclinación conceptual reflejaba correctamente la formación inconclusa del Estado *moderno* en México.

En esta visión tradicional de la política y de la administración, la ciudadanía con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, **ha** estado pasiva y ausente, **ha** sido objeto de conducción y administración, pero apenas sujeto; en efecto, sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y en su puesta en práctica. En el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar des-

de sí mismo la cooperación y el entendimiento social, determinando los buenos y los malos, los bienes y los males, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema las organizaciones autónomas, ciudadanas, y tuvieran además la capacidad para **lanzar** iniciativas públicas significativas y exitosas. Menos aún hacerse cargo de ellas. Vivíamos un Estado constituido, más que una ciudadanía constituyente. La república nos parecía una realidad hecha y derecha, en vez de verla como una realidad en permanente hechura.

Las cosas han comenzado a cambiar al compás de una ciudadanía más autónoma y: activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable. Los cambios en la interacción entre sociedad y Estado han sacudido nuestra acentuada y arraigada visión *internalista* de la administración pública, conforme a la cual por administración pública debía entenderse única y exclusivamente el conjunto de las organizaciones y los procesos (directivos y operativos) del "gobierno en acción", que por lo demás solía y suele pensarse a sí mismo como rector independiente de una sociedad supuestamente atrasada, heterogénea, desorganizada, **incomunicada, conflictiva**, incapaz de descubrir y estructurar sus intereses generales, públicos; "nacionales", **solíamos decir**.

Cuando en muchas partes y con diversos argumentos (no todos idóneos) se comenzó a hablar de que "lo público no es sólo lo gubernamental -y desde esa premisa se pretendía construir una visión y práctica alternativa de la administración pública- se buscaba en realidad tomar distancia de esta visión gubernamentalista, *internalista*, y dar cuenta de los procesos e impactos de la actual reforma del Estado. Se buscaba concretamente incorporar y validar la posición de que el ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública era (debía ser) algo constituido por el público ciudadano ("constitucy"), y que los ciudadanos **mismos**, mediante sus **organizaciones** privadas, sociales, no gubernamentales, podían ser también los sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de la gestión de los (varios, no todos) asuntos públicos, en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera, *regulatoria*, promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno.

2. Hay varios peros, sin embargo

Pero si algunos han revalorizado la naturaleza pública de la administración pública, debido principalmente a la democratización y a las formas nuevas

de creciente participación ciudadana **en la gestión de sus asuntos generales**, otros han defendido y reivindicado la naturaleza estatal de la administración pública, regresando a la ecuación entre lo público y lo estatal. Su posición se nutre de preocupaciones y razones. Han considerado que el proceso de privatización --en el sentido de traslado de derechos de propiedad de los activos públicos a los privados, y en el sentido de concesión o contratación de la prestación de servicios públicos-- provocaba de hecho o **podía** provocar una desfiguración del ámbito público y una peligrosa confusión del ámbito público con el privado, cosa que en países como el nuestro ha sido siempre causa de muchos males. Particularmente se ha cuestionado que las razones para la privatización de los activos estatales-públicos se basen en teorías económicas o gerenciales de eficiencia y no en el derecho constitucional (en la teoría constitucional del Estado), que con base en la soberanía del Estado, la indivisibilidad de la república, o los derechos ciudadanos, exige que las funciones realmente públicas no se privatizen.

Entre otros el debate ha tomado la forma de saber cuáles son en verdad las funciones públicas del Estado de la Revolución Mexicana, un debate que frecuentemente se ha encerrado en la

cuestión de los "sectores estratégicos y **prioritarios**" de **la economía nacional**, mezclándose lo público y lo nacional. De todos modos, la pregunta crucial ha sido: ¿Qué cosa no es reformable en la reforma del Estado mexicano? O, más culturalmente ¿Qué cosa no es reformable ni a reformar en la reforma de la revolución? Obviamente, las respuestas han sido diversas y también divergentes, con dos polos de exageración. Los que han visto moros con tranchete en todas las decisiones. profetizando el inminente desmantelamiento del Estado; y los que han visto sólo placebos en las medidas adoptadas, afirmando que todo sigue substancialmente igual en lo que a Estado intervencionista se refiere.

A pesar de los muchos malos argumentos, hay también buenas razones para entender y defender la preocupación o la posición, sobre que el gobierno no delegue funciones públicas a terceros donde la legitimidad de la delegación de funciones de los delegados para hacerse cargo de ellas sea constitucionalmente dudosa. En estos casos se corre el riesgo de que el imperio de la ley sea simplemente sustituido por la regla de eficacia decisional y operativa, y de que delegaciones inapropiadas de la autoridad pública para el cumplimiento de las funciones erosio-

nen la naturaleza pública del gobierno y de la administración.

Por ello, muchos han solicitado que se trace una línea clara y distinta entre lo público y lo privado, reivindicación que tal vez deba ser defendida en nuestro medio por la tradicional preocupación a que no se explote privadamente lo público, pero una línea de suyo propia, que no es siempre fácil precisar y trazar. Algunos la han llamado "Línea Maginot"; otros la consideran una "franja", una "zona gris". Pero, más allá de la cuestión crucial del delimitado entre el ámbito público y el privado, lo que es del César y lo que es de los particulares, cada vez hay mayor consenso en torno a la idea de que el cumplimiento de las funciones públicas puede ser y de hecho es llevado a cabo por un universo complejo y abigarrado de actores gubernamentales y no gubernamentales: un "zoológico" (Ch. Hood), debido a que son muchas y diversas las especies organizativas que hoy se hacen cargo de la realización de las funciones públicas. El actual territorio administrativo está habitado por organizaciones públicas gubernamentales y por todo un conjunto de organizaciones público-privado, no gubernamentales. Una cohabitación inesperada pero, para muchos, deseable y productiva.

J. Los nuevos rostros de los administradores públicos

En efecto, cuando se mira en México y en otros países la manera como se están realizando las funciones públicas (municipales, estatales, federales). desde la recolección de basura hasta la educación y la seguridad, uno observa una creciente proliferación de organizaciones "paragubernamentales", "casi no gubernamentales", las cuales sin duda efectúan funciones públicas, pero cuyo carácter público o privado es difícil de establecer con claridad. Los especialistas han encontrado numerosos tipos de estos organismos, atendiendo a la manera como originariamente surgen y a los recursos principales que emplean en su ejercicio. Encontramos así en la prestación de los servicios públicos organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas (voluntariado, filantropía), laicas o religiosas, que operan con fondos propios o con fondos estatales o mixtos; que pueden ser locales, nacionales o internacionales; enteras o parcialmente reguladas por el gobierno; autónomas o semiautónomas en su proceso administrativo... Sobre todo, son organizaciones que han llegado para quedarse en la administración pública. No han surgido sólo y particularmente por la ineficien-

cia de **la** burocracia gubernamental de un **Estado** obeso. Aunque también son respuesta a este gigantismo inútil. Sus causas, además de diversas, son nobles y argumentables. Algunas organizaciones surgieron por la oportunidad de obtener buenas utilidades al hacerse cargo de la producción de ciertos bienes públicos (infraestructura, por ejemplo) o de la prestación de servicios públicos. Son formas de realizar el interés público persiguiendo el interés privado. Otras organizaciones han surgido de raíces éticas y cívicas. En México, como en otros países, al haber monopolizado el **Estado** la función de la asistencia y la seguridad social, se desplazaron y desvalorizaron las actividades de apoyo y promoción que, por razones morales o religiosas, desarrollaban numerosas instituciones sociales. La política social encontró sus límites no sólo por causa de la crisis, sino por el abatimiento de las redes **comunitarias** de autoayuda, que inadvertidamente la intervención gubernamental rompió. Estas nuevas organizaciones buscan elaborar el tejido del entendimiento y la cooperación social, crear instituciones intermedias de solidaridad entre el individuo y el **Estado**. No hay por qué estatizar, politizar, toda necesidad o padecimiento.

Otras organizaciones han surgido como respuesta a los nuevos intereses,

expectativas y exigencias vitales de específicos grupos sociales aunque ellos mismos saben que sus asuntos difícilmente podrán colocarse entre las prioridades del gobierno en turno, ocupado en atender asuntos de mayor necesidad y universalidad, saben también sus asuntos en virtud de sus derechos públicos como ciudadanos contribuyentes, deben ser también atendidos por el gobierno. Por otra parte, paradójica pero no arbitrariamente juzgan que un tratamiento exclusivamente **burocrático-gubernamental** podría ser insuficiente, distorsionador y hasta contra-productivo. Es el caso, a manera de ejemplo, de las asociaciones deportivas, científicas y culturales hasta las asociaciones dedicadas a la rehabilitación de drogadictos, al cuidado de síndicos, o niños con dificultades de aprendizaje, a la capacitación de jóvenes desempleados o la alfabetización de adultos.

Si la irrupción de las organizaciones sociales y privadas en la administración pública puede ocasionar tormentas en el nivel constitucional (y, en el fondo, en las percepciones y valoraciones de la cultura político-administrativa mexicana) acerca de **su** legitimidad y responsabilidad, **también** los provocará en el orden administrativo, por cuanto planteará problemas de coordinación, seguimiento, evaluación. De

todos modos cierto es que, al compás de los nuevos ámbitos y formas de la intervención estatal, la administración público-gubernamental se volverá en muchos campos más promotora, asiguadora, supervisora, reguladora, evaluadora, que operadora directa. Más directiva que operativa, y, en muchos casos, más garante que gerente. Esto crece a la vista en México. Y en este caso, como México hay más que dos, muchos países.

4. El salto de la cantidad a la calidad

Desatadas por las reformas hay dos tendencias dominantes que impactan a la administración pública, recortándola y transformándola. La nueva delimitación del ámbito del Estado respecto del mundo privado y social recorta y adelgaza a la administración pública como conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal. Por otro lado, la nueva forma de cumplir las funciones públicas, que comienza a incorporar organizaciones privadas y no gubernamentales (lucrativas o no), transforma el ejercicio y el instrumental administrativos. La primera tendencia de *redimensionamiento* del Estado

impacta en la dimensión de la cantidad: un Estado reducido conlleva un aparato reducido. La segunda tendencia, relativa al nuevo patrón de rectoría o gobierno, impacta en la dimensión de la calidad. Un Estado que cumple sus funciones públicas mediante organizaciones no gubernamentales, las cuales se hacen cargo directamente del proceso de la prestación de los servicios y la producción de los bienes públicos, obliga a otra idea de administración pública y obliga a la administración pública convencional, gubernamental, a asumir otras funciones y operaciones administrativas. Más directivas, más estratégicas.

Por mi parte, dejarla de lamentarme por una administración pública gubernamental reducida en su tamaño. Me esforzaría, en cambio, por tratar de entender y elaborar su nuevo perfil y funcionalidad. A los ciudadanos interesa más la dimensión cualitativa (eficiencia y calidad) que la cuantitativa del Estado y su administración. Y es por el lado de la calidad constitucional (una administración que sea pública de verdad) y de la calidad administrativa (que sea eficiente de verdad) donde todavía quedan muchas decisivas tareas pendientes.

Revitalización de la Administración Pública

Gerald Caiden"

Durante dos décadas por lo menos, el estudio de la administración pública ha atravesado por una tormenta intelectual. ¿Debería existir como un campo independiente de estudio o es parte de algo más, algo menos exclusivista y con mayores fundamentos teóricos? Si es digno de reconocimiento como campo independiente de estudio ¿Cuál sería su enfoque o palanca principal? ¿Qué tema en común liga a todas las especialidades? ¿Qué límites deben delinearse alrededor de ésta para separarla de otras disciplinas? Quizá más importante ¿Debe existir del todo o liquidar su negocio y desaparecer en la obscuridad de la noche, procurando dejar tras de sí el menor rastro posible? Para una disciplina que alega que su materia se remonta a la alborada de la civilización, cuando los seres humanos se agruparon por primera vez bajo una autoridad conjunta legítima e institucionalizada a fin de lograr los objetivos comunes al anuar sus talentos colectivos, la tormenta intelectual en cuestión se toma desconcertante. ¿Es

un simple síntoma de cambio del paradigma o constituye una reflexión sobre profundas dudas íntimas acerca de su auto-valoración?

El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales. La naturaleza de la autoridad conjunta legítima e institucionalizada ha evolucionado desde la familia extendida hasta las organizaciones internacionales. La naturaleza de los objetivos comunes ha cambiado

• **Se ha desempeñado como consultor, investigador y administrador de una amplia gama de organizaciones públicas que van desde el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas hasta autoridades locales y servicios públicos.**

de la supervivencia, subsistencia y protección individual o grupal a la seguridad, el confort y el progreso a nivel mundial. La naturaleza de los talentos mancomunados ha evolucionado desde la fuerza bruta y la inteligencia individual hasta los activos de capital substanciales, los bancos de datos y los arreglos organizacionales. En el transcurso de los años, la esencia de la administración pública ha permanecido inalterada en gran medida, mientras todos los demás aspectos se han transformado totalmente al parecer a un ritmo acelerado jamás visto.

La dificultad de la administración pública para **no** perder de vista el bosque no se debe a que se haya situado tan cerca de los árboles, aunque la visión estrecha ha sido un impedimento, sino a que ha dejado que extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles sean cercados e intelectualmente privatizados por académicos y empresarios. La ilustración más evidente la tenemos en el caso del derecho público. Gran parte de la ley corresponde al derecho público y se encuentra dentro del ámbito de la administración pública. No obstante, la profesión legal lo capturó antes de que fuera una disciplina propia de la administración pública, de manera que ésta pasó a formar parte de los estudios legales quedando el derecho público excluido de

la administración pública. Lo mismo ha pasado en gran parte con la diplomacia (relaciones internacionales), el gobierno (ciencias políticas) y la defensa (ciencias militares). Otros trozos han sido tomados por las ciencias de la salud, la justicia penal y las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos. Tras quedarse con el bagazo, fundamentalmente gerencia pública, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y, posteriormente, la gobernabilidad. Eventualmente, recapturará su foco en el lado público de las actividades colectivas y en lo público de la administración pública.

Mientras tanto, la administración pública se ha dejado amedrentar por quienes son antipúblicos completamente o anti administración pública. Es preciso establecer una distinción entre los dos. Los antipúblicos son individualistas que no desean el colectivismo de ninguna especie, o sólo aceptan un mínimo de él siempre que no impida el florecimiento del individualismo. Los que son anti administración pública reconocen la necesidad de la autoridad colectiva, la intervención gubernamental y la mancomunidad, pero quisieran minimizar la interferen-

cia del gobierno y el monopolio virtual de la burocracia pública en la distribución de los bienes y servicios. Durante las últimas décadas, han hecho causa común en sus ataques contra el estado administrativo, la planificación y la regulación públicas, la burocracia, los gastos gubernamentales, el sistema tributario, la empresa pública, el sistema de bienestar social y los subsidios. En pocas palabras, quieren menos administración pública simplemente porque es administración pública. Prefieren la administración privada, sea porque está al margen de su tendencia ideológica, o por la convicción de que el desempeño público es interior.

Ideológicamente, la administración pública no puede hacer gala de mucha fortaleza. Los excesos del colectivismo han sido desilusionantes. Aunque nos toque el alma, el comunismo no pudo materializarse, y el socialismo apenas si pudo hacer de los seres humanos individuos más nobles. Imágenes románticas pudieron atrapar el pensamiento hasta que la realidad de la experiencia cotidiana nos hizo ver cuán irrealizadas y quizá irrealizables fueron. Las ganancias para el bien colectivo parecieron entrañar un sacrificio privado muy alto y es evidente que no se ameritaba el costo, cuando las ganancias eran marginales para el grueso de la población o pérdidas reales para todos. La

cultura cívica no pudo imponerse y los pocos idealistas genuinos no pudieron arrastrar a las masas cuando los logros colectivos no lograron convencer. La propaganda no pudo cautivar el alma y las hordas de burócratas sin rostro (y en ocasiones auto servidores) hicieron de la vida un ocaso. La explotación colectiva no se diferenció mucho de la explotación individual, siendo más difícil de combatir. Lo peor de todo fue tornarse dependiente del colectivo y sin importar lo bien que éste pudiera actuar, no pudo ser eliminado el sentimiento extendido y demasiado común de impotencia, incertidumbre, monotonía, insensibilidad y esclavitud sin final ni salida. Lamentablemente, la colectividad rara vez se desempeñaba bien o lo suficientemente bien, y aunque así lo hiciera, siempre quedaba por debajo de las infladas expectativas.

En la práctica, la administración pública no puede probar su superioridad con respecto a la administración privada que luce más maleable, flexible, de buenos modales, más rápida, directa, personal, acomodaticia y atenta. Con todo la administración privada adolece de las mismas buropatologías. Es menos abierta, responde menos ante el público, es menos ética, pero esconde mejor estas cosas y atrae la atención hacia su parte positiva y no la negativa. El público está más dispuesto a

darle a la administración privada el beneficio de la duda y parece juzgarla de un modo diferente (esto es, más favorablemente). Con más razón la administración pública debería esforzarse más. Tal vez lo haga, pero la evidencia frontal (o mejor, confrontada) sugiere otra cosa. El público está más al tanto de la mala administración pública. La administración pública promete demasiado y cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona. Las batallas contra la pobreza, el crimen y las drogas aún están por ganarse, y puede que ni siquiera se hayan comenzado a librar, a pesar de la retórica. Aún persiste la esclavitud. Aún abundan los métodos policiales. El despilfarro, el fraude y el abuso son todos demasiados obvios al igual que la corrupción, el padrinazgo, las burocracias abotargadas, las políticas desfavorables y las decisiones erradas. Leyes desactualizadas y pasadas de moda permanecen en los libros. No todos los burócratas son benignos, de hecho, muchos pueden ser vengativos, desagradables, insultantes, agresivos, explotadores y dados a promoverse a sí mismos. No importa cuán irrepresentativa pueda ser esta cara oscura de la administración pública, es el panorama que el público ve y cree.

No es de extrañar que la administra-

ción pública se tambalea. Ha sido asaltada por todos sus flancos demasiado tiempo y sin descanso. No se le ha prestado gran atención a sus innumerables éxitos. Se la agobia por no equipararse con la actuación privada y se le ataca cuando lo trata de hacer. Entre tanto, la norma del día es cortar, cortar y cortar. La contracción de su tamaño resulta desmoralizante, especialmente cuando va acompañada por la congelación de empleos y la disminución en las perspectivas de promoción. Los golpes constantes de los medios de comunicación cobran su víctima en la auto estima. Cualquiera que tenga una opción no duda en tomarla. ¿Quién está dispuesto a asociarse con una derrota aparente? ¿A quién no le gustaría abandonar un barco que zozobra? Frente a las reducidas oportunidades y fondos para la investigación, menos consultoría, menores posibilidades de capacitación en el servicio y pérdida del atractivo para los estudiantes externos, hasta la academia está abatida. Incluso en el mejor de los casos, solía ser difícil justificar y proteger la administración pública como campo separado de estudio. Ahora el caso parece aún más insostenible.

Con todo, y pese a la fatalidad y el desaliento, existen pocas razones para dicho pesimismo. Sí, en el bloque oriental el dios del leninismo se derrumbó.

El centralismo burocrático está siendo abandonado junto con la colectivización forzada y las prácticas reprobables de la policía estatal y otros instrumentos totalitarios. Más el estado administrativo no languidecerá. En su lugar, la democratización y la privatización otorgarán nuevos vigos a la administración pública para convertir los desacreditados sistemas en operaciones viables. China, que por tanto tiempo se había distanciado de la administración pública tal como se practica en el resto del mundo, ha estado ansiosa por modernizar sus sistemas administrativos y estudiar los avances en la administración pública. En efecto, los expertos en administración pública bullen por todos los países del otrora bloque oriental ofreciendo su mercancía a quien los escuche y hay muchos oyentes anhelantes. Lo que impulsó a estos países a la colectivización no se abandonará fácilmente; el abandono presuroso recordará rápidamente a la población actual lo suprimido u olvidado del statu quo previo a la colectivización. Los intereses velados en la colectivización no cederán fácilmente. Y los sistemas administrativos son conservadores y difíciles de transformarse con prontitud. De manera que ésta y posiblemente la próxima generación de la administración pública serán experimentales y retadoras, dada una porción de estabilidad, libertad y paz.

En el antiguo bloque oriental, la retórica contra la administración pública ya se está desvaneciendo. Gran parte de la misma se basó en el supuesto de que si el estado administrativo se reducía de tamaño, los empresarios privados se precipitarían a llenar el vacío. En el ápice de la escala, esto ha sido así. Pero por otra parte, poco se ha materializado en ausencia del incentivo gubernamental y del respaldo tangible de los recursos públicos. Las reducidas inversiones públicas no han promovido el incremento de las inversiones privadas. El contraído sistema tributario no ha estimulado las economías. El sector privado *no* ha ocupado el espacio dejado por el sector público en retirada. Los restringidos bienes y servicios públicos tan sólo han ampliado la brecha entre ricos y pobres. La privatización hasta ahora ha sido marginal por cuanto los gobiernos se han mostrado reuantes en la práctica a apartarse de las actividades del sector público sin dispositivos de salvaguardia contra la explotación de los negocios. En todo caso, el sector privado no ha estado deseoso de asumir empresas infructíferas y la administración privada de empresas que estuvieran en manos del Estado no ha sido tan extraordinariamente distinta como para justificar todo el cataclismo. Ya se ha comprobado que el ataque a la administración pública ha sido bastante exagerado y

hasta sospechoso. El estado administrativo debe reducirse pero sólo marginalmente. Es más probable que se expanda para estimular las economías, proporcionar empleos, aumentar el bienestar social, fortalecer la infraestructura pública, mantener el empleo privado, hacer valer los derechos humanos fundamentales y salvaguardar el medio ambiente, allí donde puedan acopiarse recursos para tales faenas.

Con todo, la mala administración pública aún prolifera en todos lados, particularmente en los llamados países del Tercer Mundo. Sea que el estado administrativo aumente o disminuya, habrá nuevos intentos por mejorar el desempeño del sector público a nivel mundial. "Hacer más con menos" ya es un refrán universal. Lograr más con menos presenta retos y oportunidades que la administración pública desentendió en los tiempos de recursos abundantes y presupuestos públicos más y más abultados cuando nadie se paraba a escatimar. Ahora el público reclama más valor por su dinero. Ello debe traducirse en políticas públicas más eficaces, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, inversiones públicas más productivas y una mejor gerencia económica. Al mismo tiempo, la población exigirá un control público, presentación de cuentas y participación mayores. El blanco

obvio será el despilfarro, el fraude y el abuso conjuntamente con la corrupción en todas sus formas y las burocratologías evidentes. En resumen, el futuro se empleará no atacando o defendiendo la administración pública, sino reformándola.

El papel del Estado administrativo

A través de la historia, el alcance y la naturaleza de las actividades colectivizadas han oscilado de un polo a otro. El año 1776, que presencié la publicación de La Riqueza de las Naciones de Adam Smith y la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos, balanceó el péndulo más hacia el liberalismo y el individualismo justo cuando la industrialización producía los instrumentos burocráticos y otras tecnologías administrativas que intensificarían la intervención estatal y el colectivismo. Esa tendencia se retrajo un siglo después, con el auge del marxismo y el bienestar social. Y tras una centuria de crecimiento ininterrumpido en que el estado administrativo parecía invencible, el péndulo comenzó a retraerse de nuevo durante los años setenta. No se puede calcular cuánto tiempo llevará, pero al parecer el estado administrativo se despojará de actividades que quizá nunca debió asumir. ¿Debió el

estado garantizar el pleno empleo? ¿Debió proporcionar la completa gama de servicios sociales gratis? ¿Debió embarcarse en el negocio hotelero o la promoción del turismo o el **patrocinio** de las actividades deportivas?

Dada la renuncia de la gente a ofrecer al estado administrativo un cheque en blanco, así como la contracción mundial de los recursos para fines públicos, cada país debe decidir por sí mismo sobre cuánto puede disponer para los bienes y servicios públicos y qué actividades desea que la administración pública continúe ejerciendo. Cada país tiene distintas necesidades, distintos recursos y distintas capacidades. Aunque un país esté dispuesto a hacer más, puede que ya no disponga de los recursos y las capacidades para hacerlo y que se encuentre tan agobiado que abarque muchas cosas con resultados pírricos: lo mejor sería renunciar a ciertas tareas a fin de concentrarse en otras donde los recursos adicionales harían toda la diferencia. O puede decidirse a hacer menos sólo para percatarse de que ninguna otra institución social estaba disponible, interesada o era capaz de aliviar a la administración pública de su carga sin más alternativa que la de ceder las actividades a una organización internacional o a entes extranjeros.

Evidentemente, existen actividades que son exclusivas de la administración pública. Estas comprenderían la elaboración de leyes, la justicia final, las relaciones exteriores, el control de las fuerzas armadas, el sistema tributario, la tecnología nuclear, los gastos aleatorios, los parques y monumentos nacionales, los archivos públicos y así sucesivamente, lo que constituye la parte substancial de cualquier economía. Luego están las actividades que pertenecen predominantemente al estado o al ámbito público y cuyo desempeño puede ser compartido o contratado bajo la estricta supervisión pública, tales como los centros correccionales, las obras públicas, los servicios públicos, los servicios de bienestar social, el desarrollo y la investigación de defensa, comodidades postales, inspección de construcciones, salud pública, otorgamiento de licencias, pasaportes y visas, y así por el estilo. Finalmente, hay actividades que el estado administrativo ha ejercido por toda clase de razones y que bien podrían ser realizadas por otras instituciones sociales, quizás mejor o quizás peor, tales como el **transporte** colectivo, la banca, los seguros, los campos deportivos, la educación y las empresas en manos del Estado. Ninguna de ellas ha sido fácilmente gestionada. Todas han absorbido inversiones públicas considerables. Todas y cada una han conformado una

clientela especial que se aspirará a ellas. No obstante, las circunstancias originales en las que fueron creadas pudieron haber desaparecido desde hace tiempo. Puede que hayan sobrevivido a su propósito. ¿Acaso se les sigue necesitando? Si es así, hay alguna ventaja en particular en regirlas públicamente?

El Fondo Monetario Internacional tiene un punto de vista definido basado en consideraciones de libre mercado y criterios ampliamente económicos. Restringiría la tercera categoría a su mínima expresión y buscaría reducir las operaciones públicas en la segunda categoría e incluso trataría de prescindir de ciertas actividades en la primera categoría. El fundamentalismo islámico tiene igualmente un decidido enfoque ideológico que transferiría muchas actividades en manos públicas a las autoridades religiosas y a la familia, y prescindiría de otras que presuponen una amenaza a las doctrinas religiosas. En todas partes, el nacionalismo se opone a la posible transferencia de las actividades al control foráneo o a lo que permita siquiera la participación de inversionistas extranjeros. Para estos órganos, la opción es clara. Para otros órganos pragmáticos, la opción se toma compleja debido a muchas corrientes encontradas y valores en conflicto. Nadie puede decir con certeza dónde caerá el hacha en la próxima dé-

cada. Sin embargo, es probable que si la recesión mundial continúa y se agudiza, por cada actividad cercenada, otra se emprenderá de una manera distinta a la que se estila actualmente.

Deuda Pública

La razón por la cual el Fondo Monetario Internacional insiste en que muchos países reduzcan sus actividades públicas, es que estos no pueden ir a ninguna parte más a pedir prestado. Están tan sobregirados y sobreendudados que no pueden obtener crédito en ninguna parte, además existen pocas perspectivas de que paguen los intereses, y menos aún de que cancelen sus deudas. La deuda interna la manejan simplemente con la impresión de dinero, es decir, inflación. La deuda externa se mantiene generalmente en dólares estadounidenses y otras divisas fuertes, lo que la hace más costosa. Necesitan solicitar préstamos porque los impuestos no cubren sus gastos. Hay poco que gravar por cuanto gran parte de su población vive en extrema pobreza. Están renuentes a imponer y recabar impuestos porque la élite se estaría gravando a sí misma. Los tributos que ellos imponen tienden a ser regresivos. La parte de los ingresos en estos países pobres es desoladora.

La cuestión de los gastos es más fácil de abordar. Grandes sumas de dinero se emplean para que la élite haga su agosto, para mantener grandes fuerzas de seguridad y en los llamados proyectos de desarrollo que frecuentemente revierten poco o nada a las inversiones. Los recursos públicos se desvanecen a través de la corrupción. Fuertes sumas de dinero se gastan en armas extranjeras en el exterior y en mantener contentos a los militares en la nación. Se emprenden ambiciosos proyectos de desarrollo en ausencia de una adecuada investigación previa, empleando a constructores extranjeros que no logran dejar una adecuada infraestructura de soporte, y estos proyectos se quedan incompletos o sin terminar, de manera que poco se saca de ellos, ciertamente mucho menos que si el dinero utilizado en ellos se empleara de otra forma. El F.M.I. establece condiciones estrictas para garantizar la reducción de los gastos públicos mientras el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial procuran que las inversiones públicas reviertan su dinero. No obstante, ninguna de estas organizaciones internacionales puede pedirle a estos países que frenen la corrupción, o desmilitaricen, o reasignen el dinero para ayudar a sus pobres más que a sus ricos.

La crisis de la deuda de los países más

ricos no se debe tanto a la rapacidad de las élites y a la conspicua incompetencia como a la falta de disciplina política, la competitividad internacional en descenso y la carga del bienestar social inesperadamente alta. Los gobiernos democráticos detestan lastimar y desagradar al público. Ellos tratan de mantenerse fieles a sus promesas y compromisos y a menudo se enclaustran en programas de autorizaciones garantizados que no se avienen a las fuentes de ingresos. Ilacen pronósticos excesivamente optimistas y cuando las cosas no resultan de esa forma, se percatan de que sus llamadas medidas de contingencia son totalmente inadecuadas. Las redes de seguridad que proporcionan a sus ciudadanos en desventaja se basan igualmente en coyunturas favorables y no cubren las recesiones prolongadas y el desempleo, que se va haciendo estructural. Por lo menos, aún tienen crédito, así que pueden pedir prestado. Aún cuentan con cosas para gravar y están en capacidad de recabar más impuestos. No tienen que imprimir en ninguna parte ni la mitad del dinero que deben imprimir los países pobres. El ajuste de cinturones en ellos es difícil en términos políticos, pero no tiene las implicaciones de vida o muerte que adquiere en los países pobres.

La única forma de evitar el ajuste de

cinturones es aumentar los ingresos disponibles. Algunos países pueden hacerlo explotando sus ventajas competitivas en los mercados mundiales y pasando por alto los costos sociales y ambientales. Pero estas posibilidades tienen sus límites y la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) celebrada en Río de Janeiro, determinó que deben hallarse soluciones internacionales a los problemas económicos y ambientales del mundo. La mayor prioridad es la recuperación del comercio internacional y el crecimiento económico. Un pastel **más** grande para todos permitirá una ración mayor para la administración pública y el alivio de la deuda pública. Un pastel más pequeño sólo dará problemas. **En** todo caso, aún mitigada, sea temporalmente o a más largo plazo, la deuda pública debe ser abordada en todos los países. Cada uno se enfrenta a una situación diferente que requiere medidas diferentes. El financiamiento de **la** deuda exige una porción mayor de los ingresos públicos actuales, lo que deja menos para la administración pública. Por cuanto no hay soluciones listas a la vista, es posible que esta situación se mantenga durante la próxima década a menos que se produzca una mejora ostensible en la economía internacional.

Reforma Presupuestaria

La crisis de la deuda atrajo la atención hacia el presupuesto público cuando muchos dirigentes alegaron no estar al tanto o no haber sido informados del estado exacto de las finanzas públicas y qué organismos públicos estaban incurriendo realmente en deudas cuantiosas. Los presupuestos públicos no cubren todas las finanzas públicas. En todos los gobiernos, hay muchos órganos públicos autónomos que llevan sus propias cuentas. Siempre es difícil seguirle el rastro a los entes paraestatales al igual que a las empresas en manos del Estado. Algunos ministerios tienen cuentas propias de algunas de sus principales actividades mientras que otros cuentan con partidas secretas, dentro de las cuales ciertos funcionarios públicos pueden financiar sus turbios negocios en la medida de lo posible. El solo hecho de manejar las cuentas gubernamentales más importantes representa una hazaña en sí misma. Obtener cuentas precisas, actualizadas y apropiadas es casi un milagro y sólo los más ricos y más capaces en el ámbito administrativo pueden aproximarse. La automatización de las transacciones comerciales facilitará la tarea, mas la automatización tiene sus problemas cuando los programas se corren malo

el personal no opera las máquinas adecuadamente o todo el sistema sucumbe de repente.

Los gobiernos raramente saben manejar las finanzas públicas. Aun cuando lo hagan, hallan que en lo que respecta a la generación de ingresos, el dinero reunido está asignado a propósitos específicos y no puede utilizarse para otra cosa aunque no se gaste y se acumule. Las entidades independientes y otros órganos estatutarios son aptos para recabar sus propios recursos, lo que puede incluir la capacidad de pedir prestado sin ninguna restricción aparente o sin necesidad de informar a ningún otro organismo. En realidad el gobierno en sí está expuesto a acumular enormes deudas sin que ni siquiera se enteren sus superintendentes financieros. En lo que a gastos se refiere, las cosas son más fáciles de manejar siempre y cuando haya una autoridad central que acuerde la distribución de los fondos públicos. Por supuesto, cuando hay muchas autoridades de desembolso, los abusos pueden ocurrir fácilmente. Luego vienen los auditores, que usualmente aparecen cuando ya el daño está hecho y el dinero se ha malgastado, se ha asignado erróneamente o se ha mal apropiado. El manejo de las finanzas constituye una pesadilla para todos los gobiernos, de hecho para todas las organizaciones, por

cuanto las probabilidades del mal uso y abuso son infinitas y los rufianes explotarán cualquier grieta en el sistema. La optimización de la gerencia financiera y de los sistemas de información seguirá siendo prioritaria en la administración pública.

Pese a la experimentación en métodos presupuestarios, los problemas abundan. El tan proclamado enfoque de los "Program Performance Budgeting Systems" (PPBS) que promete tanto es difícil de aplicarse en la práctica. Al parecer, exige mucho y requiere un cambio demasiado radical en lo concerniente a políticas y proyectos públicos. [Su momento aún está por llegar! En el interin, no aborda el problema de ahorrar el dinero público. Todos los sistemas presupuestarios están engranados para emplear el dinero público de una manera más efectiva. No ofrecen mucho incentivo para el ahorro del dinero público. En teoría, con el transcurso del tiempo los gastos públicos disminuirían a medida que se completen los proyectos capitales y se mejore la infraestructura pública. En la práctica, muchas áreas del gobierno son pozos sin fondo a los cuales puede lanzarse cualquier cantidad de dinero sin ninguna diferencia apreciable en los resultados. La defensa, la educación y la salud *son* tres de estos hoyos negros financieros ¿Cuántas armas necesita

un país? ¿Qué instalaciones requieren las escuelas y colegios? ¿Qué enfermedades pueden ser erradicadas? Aún cuando sea posible un acuerdo substancial, no se puede calcular el precio. Los funcionarios públicos deberlan ser recompensados por lo que ahorran y no por lo que gastan, como es el caso en la actualidad.

El Justo Valor por el Dinero

Cuando se rastrean los gastos gubernamentales, sólo cabría preguntarse si el público obtiene el justo valor por su dinero. Con 'demasiada frecuencia los resultados o efectos son bastante decepcionantes. Los gastos generales encarecen el precio de las cosas. Los servicios son inadecuados, los bienes son de mala calidad y las comodidades, tanto para los empleados como para los clientes, son pésimas. Cierta casta de funcionarios públicos tiene la impresión de que hay que gastar dinero para proporcionar locales limpios, adecuados y modernos y equipos y suministros baratos que beneficien al público de alguna manera aunque eso implique sacrificar la calidad. Así, pareciera que el público obtiene el mejor valor si los bienes van a durar cincuenta, cien o más años, tanto como los edificios que los albergan. Economizar, que es lo

que esta actitud realmente tipifica, no necesariamente implica un valor.

El justo valor por el dinero es un asunto complicado que no siempre se expresa fácilmente en términos monetarios. La evaluación es un arte sofisticado que implica cálculos de costos de oportunidad, esto es, todas las alternativas pasadas que pudieron seleccionarse en lugar del curso tomado y lo que sería ahora de haberse tomado otras alternativas. La auditoría del justo Valor por el Dinero (VPD) persigue revelar no sólo lo que se obtuvo por el dinero gastado por el público, sino lo que pudo obtenerse y lo que aún podría obtenerse al emplear la misma cantidad de manera diferente. ¿Acaso el público obtendría mejores réditos de la entrega directa de los bienes y servicios públicos por parte de la burocracia pública o a través de una fuente alterna? ¿Cómo pueden compararse efectos distintos y paquetes diferentes? ¿Qué es lo preferible para quién y por qué? Obviamente, lo ideal sería que el público sacara el mayor valor todo el tiempo. Pero el público ya estaría contento con lograr deshacerse del valor evidentemente pobre que recibe y tanto resiente.

Las consideraciones del VPD deben formar parte de los cálculos en una etapa primera del diseño de políticas

antes de comprometer sumas cuantiosas del dinero público. Los auditores deberían ser llamados desde el principio, situación poco común que los políticos y altos funcionarios públicos tendrán que aceptar. Significa asimismo que los auditores deberán tener una participación más pública al dedicarse a sus asuntos y que invariablemente chocarán con los demás funcionarios que elaboran políticas. Por cuanto los profesionales de planificación pública no han podido desempeñar un papel tan activo, han sido prácticamente dejados de lado en el diseño de políticas públicas. Los auditores públicos también han sido pasados por alto, en gran parte por la misma razón. El VPD requiere de un tipo distinto de auditor-contable y de una participación mucho más activa en el diseño de políticas públicas. Pntraña la politización de una profesión que hasta ahora se ha considerado ampliamente a sí misma como políticamente neutral y renuente a aparecer en el escenario público. La próxima generación de auditores-contables-evaluadores determinará si el VPD se torna o no una realidad, o permanece como una mera maestría en juegos.

Tratamiento de Buropatologías

El público quiere un mejor VPD. También quiere una menos mala adminis-

tración pública. Cualquiera que sea la forma que adopte, el estado administrativo desempeña y continuará desempeñando un papel importante en la vida diaria de todos. En consecuencia, la calidad de vida se ve grandemente afectada por lo bien o mal que el individuo sea tratado por los funcionarios públicos y otros agentes del estado administrativo. La mala administración pública es una maldición para todo el mundo, aún cuando un individuo no tenga razones personales para sentirse agraviado. La noción de que alguien más tiene razones reales para sentirse agraviado es por demás desconcertante, primero porque la mala administración pública ha perjudicado innecesariamente a un conciudadano, y segundo porque la próxima vez podría ser uno mismo el que resultara lesionado. En términos ideales, nadie debería resultar dañado. En la práctica, mucha gente resulta más perjudicada de lo que se revela o admite. Solamente un pequeño porcentaje de gente atropellada se queja públicamente y muchos de ellos no tienen idea de cómo resarcir esa situación en caso de que persista.

Ningun régimen administrativo (como ningún sistema social) puede ser perfecto y nadie que opere en dicho sistema puede pasar incólume por la vida. Los errores son proclives a ocurrir por muchas razones diferentes. Algunos

son sistémicos y otros, personales. Los detalles poco importan para las víctimas de la mala administración pública, Mas sí le importan a la administración pública cuya principal razón de ser es mejorar el estado de cosas y reducir las buropatologías que originan gran parte de la mala administración. La administración pública no puede volver perfectos a los administradores públicos, pero sí puede identificar y disminuir la incidencia de la buropatología. Justamente **ha** estado haciendo esto todo el tiempo, aun cuando no haya sido tan abierta o articulada en su intento.

La tarea que tiene enfrente la administración pública es codificar las buropatologías públicas y elaborar lineamientos prácticos para un tratamiento terapéutico. Esto es lo más cerca que la administración pública puede llegar para semejarse a la ciencia médica, excepto que el tema sería lo que aqueja a las organizaciones públicas y los remedios a suministrarse. Los órganos afectados podrían responder al tratamiento profesional e inclusive si no se curan completamente, no se sentirían ni actuarían tan mal. Los expertos en relaciones públicas de la administración pública han ido transformando la forma en que los clientes son atendidos por los empleados públicos de primera línea.

Han redactado guías y manuales útiles

para curar el maltrato a los ciudadanos y disminuir el desagrado que estos puedan sentir al tratar con los empleados públicos.

Las buenas relaciones públicas son posiblemente más fáciles de instituir que los dispositivos de salvaguardia contra una buropatología más grave que aflige a muchos regímenes de la administración pública, como es el caso de la corrupción, que es una enfermedad del todo complicada por cuanto asume innumerables y distintas formas, tiene muchas causas diferentes, e implica muchas otras cosas aparte de la administración pública. Con todo, en las últimas dos décadas se han hecho grandes avances en la elaboración de parámetros y directrices con miras a abordar la corrupción, a través de la Conferencia Internacional Contra la Corrupción (ICAE en sus siglas en inglés) celebrada últimamente en Amsterdam (marzo de 1992) y Ciudad de México (diciembre de 1993) (sic), cuyos procedimientos son publicados por los patrocinadores a través de los servicios de documentación del Departamento de Justicia Penal de la Organización de las Naciones Unidas con sede en Viena. **A**un cuando no se puedan remediar todos los aspectos de la corrupción, sus formas principales, como el fraude electoral y el soborno pueden minimizarse de estar el go-

biemo y el público deseosos de erradicarlas.

Se necesita algo más contundente que las oficinas tradicionales de Organización y Métodos y los servicios de gerencia para enfrentar la mala administración pública. Nada inferior a una reforma administrativa institucionalizada lo hará. Esto requiere de agitación y patrocinio persistentes por parte del público, fuerte respaldo político, recursos adecuados, pericia profesional y administradores públicos con capacidad de respuesta. La administración pública no puede hacer tanto por sí misma. Necesita ayuda de la comunidad entera, no sólo de las víctimas de la mala administración pública, sino de los dirigentes públicos deseosos de hacer de la reforma una alta prioridad y de identificarse a sí mismos con los esfuerzos de reforma, así como también de las partes interesadas cuyo orgullo profesional no les permite ser complacientes independientemente de lo bien que se desempeñe la administración pública.

Elevación del Desempeño

El tratar la mala administración pública y restringirla, aun cuando sea beneficioso en sí mismo no aumenta necesariamente su desempeño o su atracti-

va como carrera para la gente talentosa. De hecho, muchos otros problemas que la acosan pueden ser incluidos dentro del tema general de la elevación del desempeño, por cuanto constituyen una traba a su actuación y un obstáculo en la vía de su progreso subsecuente. ¿Cómo puede mejorar la administración pública cuando está agobida por críticas injustas y prejuiciadas, desprovista de recursos suficientes para hacer siquiera un trabajo razonable, y perdiendo personal competente y experimentado sin muchas perspectivas de contratar a gente que los reemplace, desmoralizando de este modo a los que se quedan atrás, quienes cuentan los días que les faltan para salir de allí? Este lamentable resultado ha sido el producto de tácticas de choque empleadas en la década pasada para deshacerse de un superávit de empleados públicos y modernizar las funciones gubernamentales. Dichas tácticas estaban destinadas a otra cosa. Aspiraban a erradicar las malas hierbas del sector público, modernizar su gerencia y proporcionar una atmósfera de trabajo más empresarial. Esperaban combinar lo mejor de ambos mundos, pero en su lugar terminaron por quedarse con lo peor de ellos. Eran bien intencionadas, pero se hicieron de una forma ofensiva y degradante, como si hubieran estado destinadas a advertir que peor sería si

los empleados públicos no tragaban por las buenas la amarga medicina.

Algunas veces es inevitable aplicar el tratamiento de cuchillo de carnicero. Existen organismos públicos defectuosos, con rendimientos tan insatisfactorios y rutinas tales, que ellos mismos no pueden corregirse. No obstante, la mayoría de las entidades públicas no son tan malas. Sus fallas no necesariamente son algo que no puedan remediar. El tratamiento brutal general es usualmente desatinado. Las tácticas más selectivas dirigidas hacia los peores ejecutantes deberían ser suficientes para transmitir el mensaje y para ser **usadas** como excusa por los ejecutivos públicos que llevan sufriendo tanto tiempo para hacer las cosas que tanto habían anhelado sin que les llegara la oportunidad. Los requerimientos funcionales de las distintas actividades especializadas en el sector público varían ampliamente, por lo que deben tratarse caso por caso. Esto fue así entendido por las encuestas sobre eficiencia de los organismos gubernamentales en Gran Bretaña a principios de la **década** de los ochenta, que tienen la reputación de estar entre las más exitosas en su género.

Con todo, existen ciertos factores de primer orden que podrían elevar el desempeño en su totalidad aparte de los requisitos obvios de mejor dirección

pública, sistemas perfeccionados de elaboración de políticas, revisión de normas y legislaciones, modernización de las instituciones, recursos adicionales, personal más competente, mejor capacitación, mayor productividad y descentralización, todos los cuales son altamente deseables y fortalecedores:

(a) Desburocratización, La burocracia y el papeleo excesivo son una lacra para todo el mundo. La desburocratización constituye un término de amplia cobertura que consiste en despojar a los regímenes de administración pública de procesos y procedimientos innecesarios y aparatosos y suprimir el odioso trabajo de oficina. Es más que el glorificado trabajo de Organización y Métodos como el caso del Programa Nacional de Desburocratización de Brasil, que consistió en un esquema bastante ambicioso para reducir el estado administrativo y despojar a la burocracia pública de la arrogante oficiosidad y otras conductas resentidas de los "maharajás" que comandaban las alturas de la administración pública. El programa tocó tierra con el lanzamiento de reformas administrativas de largo alcance para las cuales no tenía el respaldo o el personal apropiados. Si bien su devoto personal comenzó al principio a limpiar el inmundo armario burocrático que no había sido tocado por décadas, si es que no desde la época de

la independencia a comienzos del siglo XIX, la falta de respaldo político y el débil apoyo interno desaceleraron los esfuerzos hasta terminar por agotarlos. Mientras duró hizo un excelente trabajo y suscitó esperanzas en toda Latinoamérica de que podía elevarse ostensiblemente el desempeño de la administración pública. Su deceso desvaneció esas expectativas, y aunque en su momento hizo cosas muy útiles mutilando los excesos burocráticos, no pasó mucho tiempo luego de su desaparición en que los maharajás retomaran sus viejos trucos, demostrando así lo necesario y saludable que hubiera sido el PND para la administración pública de Brasil. Posiblemente, y con mayores razones, pueda decirse algo bastante parecido de otros países.

(b) Presentación Pública de Cuentas. Los maharajás de Brasil pudieron cometer sus bufonadas porque los mecanismos públicos de presentación de cuentas eran endebles. Pero en ninguna parte son tan fuertes como deberían. Ciertas áreas del gobierno y la administración pública se han considerado siempre al margen del examen público (esto es, el público no tiene derecho a saber), mientras que otras áreas han estado y continúan estando ocupadas por profesionales y burócratas autoritarios que se han guardado celosamente de que sus reservas sean

divulgadas al público. La legislación delegada y la función judicial administrativa han abierto una Caja de Pandora cuando los dispositivos públicos normales de salvaguardia contra el abuso y mal uso de la autoridad pública se han visto comprometidos. Luego viene la proliferación de jurisdicciones superpuestas y la multiplicación de transacciones intergubernamentales que hacen de la supervisión constante una tarea complicada y con frecuencia imposible. Esto significa que los funcionarios públicos que no dan cuenta de sus actos pueden esconder sus pecados y evitar que el público tenga mucho conocimiento de su desempeño. Exentos de una supervisión efectiva, pueden alegar lo que se les antoje y salirse con la suya en su desempeño insatisfactorio. La administración pública tiene ante sí el reto de diseñar mecanismos públicos más efectivos que den fe de las acciones de los funcionarios.

(e) Ética Pública. Por mucho tiempo se ha sostenido erróneamente que los funcionarios públicos saben lo que se espera de ellos en la conducción de la cosa pública y conocen lo que es conducta correcta y errada. Quizás esto fue cierto cuando el estado administrativo era más pequeño. Quizás cuando se dió gran énfasis a la ética profesional y cuando ésta fue promulgada fir-

mamente, también pudo haber sido cierto. Las pruebas y la decadencia obvia de la moral pública y de la conducta individual indican que los funcionarios se muestran al parecer más ambiguos respecto a la ética pública, mientras que los postulantes más jóvenes aparentan completa ignorancia. Cualquiera que sean las razones subyacentes, el desempeño de la administración pública está siendo afectado adversamente. Ya no puede asumirse que los funcionarios públicos distinguen lo correcto de lo incorrecto. La tarea que tiene ante sí la administración pública es la de aclarar los códigos de ética, publicarlos y publicitarlos, impartirlos y crear ambientes que los hagan cumplir, pero esto no es fácil. Requiere de oficinas de ética con personal especializado, responsable de la eficacia de los programas de ética y de la restricción de la conducta pública adversa.

(d) Quejas sobre el manejo. Cuando la gente está insatisfecha con la ejecución de la administración pública, se queja. Esto es si se le está permitido y cree que sus denuncias serán escuchadas por alguien capaz de hacer algo por mejorar la situación. Los antiguos gobernantes sabían esto y mantenían tribunales especialmente encargados de recibir a los denunciantes, medio por el cual podían determinar lo que estaba pasando en su administración y de lo

que ellos no hubieran sido informados. Los gobernantes modernos tienen oficinas mediadoras y paramediadoras que reciben a los demandantes públicos y realizan investigaciones independientes de la burocracia pública bajo su jurisdicción. Tales oficinas presentan imperfecciones debido a su jurisdicción innecesariamente restrictiva, su falta de competencia para conducir investigaciones a eabalidad y la incapacidad de seguir las recomendaciones hechas para satisfacer a los demandantes. Estos necesitan ser tomados más en serio y sus denuncias requieren de mayor análisis a fin de poner al descubierto a los organismos que no se ajustan adecuadamente a sus funciones.

(e) Participación Pública. El público tiene una presencia insuficiente en la administración pública. La gente se siente demasiado excluida por los profesionales y expertos a quienes consulta. La administración pública es considerada por sus servidores como una sociedad cerrada. Ellos piensan que si se dieran a conocer el desempeño mermaría, por cuanto el estado administrativo moderno no es lugar para amateurs por más entusiastas y bien intencionados que sean. Los individuos que están fuera de la administración por su parte, alegan que necesitan enterarse más sobre lo que sucede en

ella. Los demócratas refuerzan esta actitud, al argüir que el público tiene derecho a saber lo que quiera de su propia administración. Es evidente entonces que la administración pública debe esforzarse por satisfacer a todas las partes y que debe tratar de abrirse más a la participación directa del público, así como crear procedimientos autoprotectores a fin de minimizar posibles perjuicios.

(O Incremento del status. El golpe asestado a las carreras vinculadas al ejercicio público durante la última década ha reducido su status, quitándoles el atractivo. De haber existido empleos suficientes en el sector privado, el sangramiento hubiera sido peor. Aún así varios países, desde el Reino Unido hasta Corea, registran un descenso en la competitividad del servicio público y un desplome de las solicitudes para ocupar posiciones de alto nivel. Afortunadamente los solicitantes que se atraen son al parecer más competentes, pero ello puede deberse a la falta de oportunidades en otras partes, por lo que existe el riesgo que, cuando una alternativa se les presente, el servicio público los pierda debido a su falta de competitividad. Todo lo anterior puede cambiar pronto debido a que una de las paradojas derivadas del intento de hacer a la administración pública más empresarial, y de liberar a los gerentes

públicos de las restricciones a que están sujetas sus tareas, es que al ejercer mayor presión sobre los gobiernos a fin de que ofrezcan condiciones empresariales se estimula una mejora substancial en la remuneración de los ejecutivos públicos. Si esto acontece, el sector público recuperará su competitividad. Sin embargo, esto aún no eleva el status del resto del servicio público. La administración debe hallar otras vías para satisfacer este reto.

(g) Ampliación de las investigaciones. La administración pública acomete muchas investigaciones pero no sobre ella misma. Aún quedan demasiados secretos. A los miembros se les juramenta para que guarden silencio y se les victimiza si revelan en público lo que saben de las acciones internas. Existen pocas publicaciones de servidores públicos, inclusive después de su retiro. Los investigadores externos son puestos fuera de circulación por todos los obstáculos y restricciones que se colocan en su vía y la censura que se impone a sus descubrimientos. En suma, **la administración pública 110** proporciona un clima que aliente las investigaciones. Así que se emprenden muy pocas investigaciones genuinas, aparte de los estudios auto-afirmatorios y la mera propaganda a las actividades administrativas de los mismos organismos públicos que auspician la

investigación. Las cosas han empezado a mejorar y hoy día hay más salidas para la investigación que antes, así como publicaciones más amplias. Empero, la calidad es dudosa y los temas lucen amontonados. Si la administración pública dedicara la décima parte del uno por ciento de sus efectivos a investigar sobre cómo mejorar la actuación del otro 99.99%, tendría menos dificultades en atraer investigadores para obtener estudios de mayor calidad sobre los que basar investigaciones subsiguientes, mejorando de esta forma el estado de cosas.

Estos siete aspectos por si solos podrían hacer mucho por mejorar la ejecución de la administración pública. No es demasiado pedir que dentro de una década reciban atención y apoyo a largo plazo.

Globalización

La reunión de la UNCED en 1992 reveló cuán difícil era para muchos dirigentes captar los retos intelectuales planteados por la globalización. Aún estaban hipnotizados por la idea de la nación-estado y su pensamiento estaba centrado en los estrechos confines del desarrollo nacional. Evidentemente, de proseguirse la continua competencia

internacional en lugar de la cooperación sobre asuntos ambientales, se conduciría al planeta a la perdición y a la humanidad junto con él. Los conceptos de Astronave Terrestre y Aldea Global se habían hecho realidad y era hora de que todos los países alzaran la vista y pensarán en términos globales. Se precisaba de políticas universales junto con un órgano mundial capaz de imponer sanciones efectivas a los infractores. Pero la comunidad internacional no estaba completamente preparada para dar un paso tan radical en las relaciones internacionales, aunque la urgencia de la situación apuntaba en tal dirección.

Las ciencias sociales habían estado avanzando sobre estos lineamientos durante más de una centuria, siendo la sociología la que probablemente guiaba el camino con su comprensión global de los arreglos sociales. Las ciencias políticas y la economía se habían enredado en la lucha mundial entre dos ideologías dominantes. Rezagada detrás de todas ellas quedaba la administración pública, que había puesto por mucho tiempo la mira en la nación-estado y el progreso nacional, centrándose predominantemente en los sistemas administrativos y culturas específicos de cada país. Rara vez las políticas y la gerencia pública se enfocaron desde una perspectiva global. El estudio de

los problemas y de las organizaciones que trascendían a lo nacional se dejaron a las relaciones internacionales. La administración pública comparativa hizo un intento por globalizar el tema en los años sesenta pero apenas si dejó una huella, y cuando la promoción a tales estudios excesivamente teóricos tal y como lo percibían los entes patrocinantes de entonces se desvaneció, los mismos quedaron en la periferia justo cuando gran parte de la administración pública se estaba globalizando.

Si el estudio de la administración pública se va a poner al día con la realidad actual, debe ampliar sus horizontes. Debe diseñar definiciones y parámetros globales, ideando esquemas e inventarios para el análisis universal. Debe definir qué es lo que hace pública a la administración pública y proporcionar los fundamentos teóricos necesarios. Debe universalizar las medi-

das y criterios de ejecución a fin de evaluar el desempeño comparativo de los sistemas administrativos. Debe desarrollar enfoques verdaderamente globales para mejorar los sistemas administrativos. Los estudios concretos de país deben situarse en un contexto global y referirse a marcos universalistas. Debe salirse del provincialismo y avanzar hacia una disciplina universal capaz de avanzar tanto en el frente académico como en el profesional empicando toda su evidencia. En ausencia de una globalización adecuada, quedará relegada académicamente a la segunda fila y no logrará alcanzar su potencial en términos profesionales

Fuente

Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). No. 1, junio 1994.

El profesionalismo en el arte de gobernar

Yehezkel Dror"

I. Profesionalismo en el arte de gobernar como una reforma estatal Imperativa

Actualmente los estados enfrentan retos muy exigentes que posiblemente se agudizarán en el futuro previsible. Esto es particularmente cierto en América Latina, donde los esfuerzos por salir de un siglo de reveses exigen innovaciones radicales en las políticas, que lleguen a establecer nuevas trayectorias en la historia, tales como avanzar hacia la integración multiestatal. A fin de que los estados intervengan en tales actividades, debe mejorarse radicalmente la consideración de opciones de políticas forjadoras de condiciones futuras. Esto requiere, entre otros, de profesionalismo en el arte de gobernar, en el sentido de una profunda reflexión política sobre las decisiones críticas como base para las opciones nacionales.

El mejoramiento del profesionalismo en el arte de gobernar es apenas una de

las múltiples reformas que se necesitan urgentemente en América Latina. aparte de aquellas que implican mejores formas de cristalizar la voluntad política democrática, el desarrollo de nuevos cuadros de funcionarios públicos, medidas para librarse de la corrupción endémica, el avance hacia la integración multiestatal ya mencionado y muchas más. No obstante, el profesionalismo en el arte de gobernar es de especial importancia por cuanto constituye la base primordial para decidir sobre otras reformas estatales necesarias. Así, junto con otros elementos esenciales, tales como una dirigencia ilustrada, la mejora del profesionalismo en el arte de gobernar constituye una dimensión fundamental para la reforma del estado en América Latina.

II. Sobre profesionalismo

El concepto de profesionalismo que subyace en el enfoque propuesto implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los

• Profesor de Ciencias Políticas y Catedrático de Administración Pública en la Universidad Hebrea de **Jerusalén**, así como profesor visitante de Administración Pública en Maastricht.

hechos concretos. El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción.

A esta esencia que define al profesionalismo en el arte de gobernar deben añadirse cuatro características secundarias: un código de ética profesional; una actitud de "interés clínico" y de "imposibilidad" en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder; una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por "lo obvio" y el sentido común que llega hasta la iconoclasia; y una búsqueda constante de creatividad.

El código de ética profesional debe versar sobre las cuestiones de para quién trabajar, cuándo dejar hacer y dejar pasar, y cómo eludir conflictos de interés. Igualmente está el oneroso problema de cómo relacionarse con los valores, con posibles respuestas que van desde la "promoción" de los valores de quien quiera que uno acepte como "jueces de valores legítimos", al tiempo que ayudar a estos últimos a mejorar su razonamiento de valores.

El profesionalismo en el arte de gobernar requiere de imposibilidad en los

asuntos altamente emotivos y no cimbriarse ante las luchas de poder, de otra manera el profesionalismo se corrompe. Esta es una dura exigencia, más aún en la cultura política de América Latina, pero es esencial.

Asimismo tenemos el requisito de escepticismo, primero en su forma más simple de dudar frente a las soluciones "obvias" y el "sentido común", yendo el profesionalismo en el arte de gobernar más allá de lo que está frente a los ojos, hacia las perspectivas contraintuitivas y de sentido no común. En un sentido más contundente, las facetas escépticas del profesionalismo en el arte de gobernar conducen a la iconoclasia, con disposición a "hablar la verdad al poder", retornando así a la ética profesional.

La búsqueda de la creatividad presenta algunos problemas. La creatividad es más una cuestión de personalidad que de desarrollo de conocimientos. Sin embargo, la necesidad de desarrollar e inventar nuevas opciones de políticas debido a la naturaleza cambiante de muchos espacios y la naturaleza inadecuada de gran número de las alternativas ya provistas, especialmente en América Latina, conjuntamente con el fracaso del "inerentalismo" en la mayoría de los campos de acción, ha-

cen de **la** creatividad algo indispensable. Por lo tanto, el profesionalismo en el arte de gobernar debe incluir por lo menos la búsqueda de la creatividad, en el sentido de procurar nuevas opciones de políticas y alternarlas, siendo ideales aquellos profesionales creativos. **Tal** énfasis desplaza gran parte de la planificación convencional, ampliamente practicada en América Latina, subordinándola a la necesidad de desarrollar nuevas opciones de políticas de envergadura, como las que se requieren urgentemente para emerger de una historia frustrante de decepciones y fracasos.

111. Principios del profesionalismo en el arte de gobernar

A fin de presentar y hacer operativa la idea de profesionalismo en el arte de gobernar como dimensión fundamental para perfeccionar las habilidades estatales, propondremos diecinueve principios con aplicaciones ilustrativas en América Latina, seguidos de algunas observaciones sobre sus implicaciones institucionales. A fin de coincidir con los propósitos introductorios de este artículo, presentaremos los principios en forma concisa, dejando la discusión detallada y las aplicaciones resultantes para otra oportunidad.

(1) Filosofía del discernimiento y acción como fundamento, junto con estudios reflexivos, en lugar de filosofía de **la** ciencia

La tendencia de la mayoría de los análisis de políticas y planificación **a probar** y basarse en la filosofía de la ciencia y, en concordancia, en los enfoques positivistas, es en principio errada y los vuelve ineficaces en muchos aspectos de las políticas cruciales. La ciencia persigue la verdad, como lo ha definido ocasionalmente el consenso en diversas disciplinas. Empero, la misión del profesionalismo en el arte de gobernar es diferente aunque correlativa, como es la de mejorar las opciones críticas, en el sentido de llegar a fórmulas mejores de las que se concebirían de otra manera, incluyendo el perfeccionamiento del razonamiento de valores. Esta tarea, al igual que determinados rasgos adicionales como las restricciones de tiempo planteadas por el ritmo en la toma de decisiones, colocan al profesionalismo en el arte de gobernar en el campo de la filosofía del discernimiento, de la filosofía de la acción, así como en el razonamiento práctico, y también hasta cierto punto en la filosofía del pensamiento y los estudios cognoscitivos, pero no en la filosofía de la ciencia.

Dados tales fundamentos, el profesionalismo en el arte de gobernar a menudo asume la forma de principios heurísticos, protocolos cualitativos para la reflexión de políticas de envergadura y directrices para el raciocinio. Trata del razonamiento y la deliberación más que del cálculo, sirviendo la acción de moldear más como metáfora que como algoritmo.

Tales características del profesionalismo en el arte de gobernar presentan graves inconvenientes y peligros, tales como demasiada subjetividad y ausencia de criterios de control de calidad. Sin embargo, cuando se trata de seleccionar entre esta problemática por una parte y la falta de relevancia a las alternativas críticas por la otra, sugerimos proseguir con el profesionalismo en el arte de gobernar basado en la filosofía de la acción y la filosofía del discernimiento.

(2) Ultra racionalidad como base

Las nociones convencionales de racionalidad, como economía subyacente e investigación operativa, así como algunos principios de la psicología del **pensamiento, son inadecuadas como** fundamento del profesionalismo en el arte de gobernar. Por ejemplo, las mismas pasan por alto la "racionalidad de la irracionalidad", la autoconexión

como modo superior de racionalidad, la utilidad bajo algunas circunstancias de las autoilusiones, etc. Por lo tanto, se requiere de nociones de "ultra racionalidad" más complejas y avanzadas que sirvan de base al profesionalismo en el arte de gobernar.

Estas comprenden la aceptación de distintos modos de razonamiento, **pensamiento, imaginación, etc. como "racionales"** para variadas facetas del profesionalismo en el arte de gobernar, en lugar de concebir la "lógica" como ente predominante. Por ejemplo, la formación de visiones realistas y el desarrollo de escenarios adversos a ser evitados, como se analizará más adelante, entrañan la creación de "mundos alternos", aproximándose a la definición de los poetas por parte de Aristóteles.

Igualmente está la necesidad de superar la tendencia de muchas teorías económicas y formas similares de pensamiento a asumir la racionalidad de los actores, lo que con frecuencia es excesivamente engañoso.

(3) Foco en grandes opciones

El profesionalismo en el arte de gobernar tal como se presenta en este artículo debe centrarse en directivas globales, multinacionales y nacionales, macro-

políticas, grandes estrategias, paradigmas de políticas de envergadura, etc. Para ponerlo de la manera **más** ambiciosa: el profesionalismo en el arte de gobernar entraña grandes alternativas dirigidas a repercutir significativamente en el futuro, hasta establecer y cambiar trayectorias a largo plazo.

En el contexto latinoamericano, el proceso de integración ilustra una opción **para** moldear el futuro, que requiere lo mejor que el profesionalismo en el arte de gobernar pueda ofrecer.

(4) Deliberación sobre la modalidad de "gran política"

En algunas circunstancias la política de gran envergadura preferible es no tener ninguna, y en su lugar proceder, a lo sumo, a cambios de políticas incrementales. Este es el caso cuando las **realidades se encuentran en una curva** ascendente que, con bastante probabilidad, se espera que continúe. Un caso contrario sería cuando un campo de acción está en agudo declive y se aproxima al desastre, siendo preferibles los riesgos de innovaciones de políticas comprensivas y radicales a la certeza de un fracaso en ausencia de las mismas.

Como una ilustración diferente, aunque relacionada, los esfuerzos de

transformación radical, como en el caso de la URSS, Europa Oriental y la República de Sudáfrica, requieren de modalidades de políticas de envergadura totalmente distintas a las políticas en situaciones más establecidas, aproximándose la reforma al núcleo del profesionalismo en el arte de gobernar requerido.

Tomemos otro ejemplo: Bajo condiciones de turbulencia, como las que prevalecen cuando el profesionalismo en el arte de gobernar es más necesario, una tenue afinación de política es con frecuencia una ilusión, por lo que se requieren políticas más vigorosas. No obstante, las partes de la acción **demandan** una cuidadosa determinación, en medidas cuantitativas y cualitativas, siendo la masa crítica y las escalas apropiadas de intervención el quid de la situación. La eficacia de la política usualmente es no lineal, requiriéndose distintas cuotas **para** lograr resultados diversos bajo condiciones múltiples. En algunos casos, sólo los esfuerzos a **gran** escala conllevan a resultados **significativos, mientras que en** otros **"un poco más"** constituye un desperdicio y a veces es contraproducente.

Pensar en términos de conveniencia marginal no lineal, incluyendo las incertidumbres relacionadas, es completamente extraño para gran parte del

pensamiento de política contemporáneo, con algunas excepciones como en los vastos proyectos tecnológicos. De allí la necesidad del profesionalismo en el arte de gobernar en considerar las funciones de producción de políticas como corresponde, como parte de la modalidad de políticas de envergadura. Vinculada, aunque diferente, es la alternativa entre políticas más coordinadas por una parte y la confianza en intervenciones radicales selectivas a fin de lograr los resultados deseados por efectos de choque y fuerzas "locomotoras de cambio" por la otra.

Otra opción de la modalidad versa sobre la **asignación** de tareas para concebir políticas de envergadura, entre distintas mezclas de más descentralización y desconcentración versus más centralización y concentración, actuando como antípodas polares el modelo puro de un sistema de mercado y el modelo puro de un sistema de mando jerárquico. Aquí, el profesionalismo en el arte de gobernar coincide con los intereses institucionales, como se analizará más adelante.

Al aplicar tentativamente estas consideraciones en América Latina, dos conjeturas preliminares pueden servir para exponer las aplicaciones de este principio y sus implicaciones de largo alcance:

- Una, la historia de América Latina en el presente siglo ha sido mayormente de descontentos y fracasos, en comparación con las esperanzas, aspiraciones y, en muchos países, potenciales reales. Evidentemente, se requiere de políticas de ruptura con intervenciones a gran escala, en lugar de incrementalismo y "más de lo mismo".
- Dos, una gran dosis de toma de decisiones podría ser esencial para mudar trayectorias, siendo incluso el mejor mecanismo de mercado incapaz de producir los cambios requeridos, aun cuando sea útil en otras instancias.

(5) Globalización

La adopción de una perspectiva "global" constituye un imperativo categórico para el profesionalismo en el arte de gobernar en el siglo XXI. Ello requiere de una noción global y por lo menos cierto entendimiento de los procesos globales, como precondition para la opción. A modo de ilustración, la conciencia cabal de los cambios en la geoeconomía global, con la importancia cada vez mayor de las áreas del Este Asiático y un posible descenso del Occidente, son esenciales para establecer trayectorias de largo alcance en América Latina.

(6) Interés en las estructuras e instituciones

Un rasgo fundamental del profesionalismo en el arte de gobernar deberá ser el intenso interés por las estructuras e instituciones, como recursos y bases de políticas y restricciones a éstas, como objetos de políticas, y como entes in/luidos por políticas aun cuando no estén dirigidas a ellas. El profesionalismo en el arte de gobernar en términos de arquitectura societal es especialmente necesario en América Latina, donde las profundas características sociales y culturales requieren de un cambio ostensible a fin de pasar de los reveses históricos al éxito.

La culminación de la consideración de estructura e institución como interés central del profesionalismo en el arte de gobernar se alcanza cuando la verdadera naturaleza del estado está sujeta a deliberación como en la Comunidad Europea. Por cuanto el proceso de integración interestatal, mediante la transferencia de ciertos elementos de soberanía a entidades superestatales, sería esencial en América Latina para escapar de un histórico callejón sin salida, esta dimensión de profesionalismo en el arte de gobernar es especialmente pertinente.

(7) Consideración en términos de auge y caída de naciones, destino de las revoluciones y regimenes, esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos y "Grandes Empresas" similares

El profesionalismo en el arte de gobernar debe emplear como su marco más amplio de reflexión las conjeturas históricas y teóricas respecto al auge y caída de naciones y regimenes, los impactos a largo plazo de las revoluciones, los esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos y el destino de otras "Grandes Empresas".

Este principio expone íntegramente la naturaleza ambiciosa y exigente del profesionalismo en el arte de gobernar. Nuestro conocimiento de las variables que moldean el futuro de las naciones es rudimentario. Se dispone de una interesante bibliografía concerniente a distintos aspectos del tema, sin hablar de las especulaciones de Edward Gibbons y Arnold I. Toynbee, que ameritan un estudio crítico por parte de maestros del profesionalismo en el arte de gobernar. Empero, para ser honestos, el conocimiento en este campo radica en el mejor de los casos en explicaciones parciales, principalmente en conjeturas endebles y frecuentemente en no más que presunciones. No obstante, si no se formulan al menos pre-

guntas conspicuas sobre el destino de las Grandes Empresas y se indaga de alguna manera en las causas de su auge y caída, aun cuando muchas variables sean múltiples, desconocidas, cambiantes, el profesionalismo en el arte de gobernar no tendrá esperanza de ser relevante a los aspectos realmente críticos de América Latina.

En suma, la cuestión de por qué América Latina es en muchos aspectos un fracaso histórico constituye el marco primordial para pensar en el futuro del Continente y debe servir de base para buscar nuevas opciones de políticas. Si bien existe una buena dosis de pensamiento excelente sobre el tema, todavía una parte ostensible de éste sufre de prejuicios ideológicos y otras "irracionalidades motivadas", perspectivas monodisciplinarias y falta de transformabilidad en recomendaciones de políticas de envergadura. Aquí yace quizá el mayor reto al profesionalismo en el arte de gobernar en América Latina, siendo una mayor comprensión de las causas de las fallas históricas y de las posibilidades de dirigirse del estancamiento a la ruptura, la base esencial para reformas del estado verdaderamente efectivas y para la selección de políticas de envergadura orientadas a redefinir trayectorias.

(8) Futuribles y grandes diseños

Además de ayudar a superar el avasallamiento de la alternativa a las presiones actuales y adversidades inminentes y con el propósito de suministrar ámbitos de largo alcance y orientaciones de metas dinámicas para las grandes tomas de decisiones, los futuribles a mayor escala, en el sentido de posibles futuros alternativos y cabales a largo plazo, que llegan hasta los "grandes diseños" y "conceptos paraguas", constituyen una faceta prioritaria del profesionalismo en el arte de gobernar. A menudo, las visiones realistas y las pesadillas también son necesarias para vincular las políticas de gran escala con las decisiones actuales. La construcción de escenarios hacia atrás en el tiempo, desde los futuribles, grandes diseños, etc., hasta el presente, presenta métodos relevantes, diseñados para complementar y contrabalancear la práctica usual de pensar partiendo del aquí y ahora hacia el futuro.

(9) Pensar en la historia sin atarse al pasado

La premisa metahistórica que subyace en el profesionalismo en el arte de gobernar es que el futuro es indeterminado y subdeterminado, más que sobre-determinado por el pasado. Dicho de otro modo, el futuro es producto de la

combinación dinámica y la interacción entre la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción. Por consiguiente, las actividades humanas, incluyendo el diseño de políticas a gran escala, gozan en principio de grados representativos de libertad con potenciales de impacto significativo en las realidades en evolución, que llegan hasta moldear radicalmente ciertos aspectos del futuro. En esta perspectiva, la misión del profesionalismo en el arte de gobernar consiste en aumentar la capacidad real de la humanidad de influir para el logro de un futuro mejor mediante procesos de selección colectivos.

Con todo, el pasado modela y contiene potenciales evoluciones para el futuro. Más aún, el pasado constituye la materia prima esencial para estudiar y tratar de comprender los procesos societales y sirve de contexto substancial para interpretar el presente. Si se toma en cuenta la aspiración del profesionalismo en el arte de gobernar, de contribuir a recapturar largos tramos del curso del tiempo, hasta redefinir trayectorias de evolución en el tiempo, entonces el pensar en la historia emergerá claramente como un principio primordial del profesionalismo en el arte de gobernar.

Utilizando la terminología de Anales

de la Escuela de Historia francesa, el profesionalismo en el arte de gobernar enfrenta la contradicción fundamental entre la toma de decisiones ubicada en la era humana, y en la "era política" aún más breve (un término que debería añadirse a las categorías de Braudel), por una parte, y la necesidad de tomar en cuenta grandes periodos de tiempo y ciclos de impacto, junto con el deseo de influir en los fenómenos en la era social, por otra parte. A fin de salvar esta contradicción se hace imprescindible una vez más pensar en la historia, en el sentido de considerar los resultados en términos de profundos procesos de largo alcance, con todas sus incertidumbres y mutaciones.

El pensar en la historia acarrea intrincables aspectos metahistóricos así como metodológicos e implica múltiples peligros y escollos ocultos, tales como el mal uso de la historia, como bien lo argumentara Nietzsche. Sin embargo, no hay esperanza de **entender correctamente los acontecimientos** contemporáneos y los procesos actuales ni de incidir, como se pretende, en periodos de tiempo más extensos si el profesionalismo en el arte de gobernar se confina a delgadas tajadas de tiempo, como es nonna en gran parte del campo de concepción de políticas. El pensar en la historia, por consiguiente, necesariamente merece ser destacado

en el profesionalismo en el arte de gobernar.

No obstante, es preciso prevenir un peligro contrario, en América Latina en especial, como es el de dejarse cautivar por la historia y el pensamiento histórico. La excesiva reflexión sobre el pasado podría llevar a pasar por alto los virajes que en importantes instancias diferencian suficientemente el presente y el futuro del pasado, y puede hacer que uno se aferre nostálgicamente a imágenes del pasado irrelevante para el futuro, tendiendo a reforzar la inercia y el incrementalismo de las políticas de envergadura y produciendo de hecho puntos de vista asaz estrechos en cuanto a la factibilidad de construir futuros **mu**y diferentes del pasado aun cuando se basen en éste.

Así, el pensar en la historia es esencial, pero esto debe combinarse con la ruptura mental con el pasado como meta para una gran política.

(10) Estimados de situaciones amplios, de largo alcance y dinámicos, con especial atención en curvas descendentes, oportunidades pasajeras, contingencias, sorpresas y virajes

Las imágenes mundiales en las cuales se basa el diseño de políticas y otras

acciones estatales condicionan todo su contenido. En consecuencia, el perfeccionamiento de tales imágenes mundiales constituye un paso fundamental para mejorar el diseño de políticas y una tarea primordial para el profesionalismo en el arte de gobernar. Este principio está estrechamente vinculado a muchos otros, como el de considerar largos periodos de tiempo, centrarse en variables de auge y caída, tomar en cuenta complejidades profundas y grandes incertidumbres como se explicará más adelante, y así sucesivamente. Con todo, dicho principio requiere especial atención.

Permítasenos enfatizar el enfoque constructivista aquí propuesto, según el cual los mundos de políticas (nótese el plural) no son ni alegan ser simples reflexiones sobre la realidad, sino que más bien constituyen una creación compleja de nuestras mentes, instituciones y culturas orientada a satisfacer las inquietudes y necesidades del diseño de políticas, al reflejar algunas facetas de las "realidades" pero sobreapásndolas.

Por consiguiente, el perfeccionamiento de las estimaciones como dimensión esencial del profesionalismo en el arte de gobernar comprende dos niveles: lo que podría denominarse "metaestimación", que versa sobre normas, símbo-

los, conceptos, esquemas y teorías a ser aplicados en la realización de estimaciones de la realidad, como se ha argumentado en muchos de los principios propuestos en este artículo; y estimados substanciales de rasgos mundiales fundamentales relacionados con el siglo XXI, sea en términos de características de proceso tales como turbulencia, o en términos de variables dinámicas como demografía, y ciencia y tecnología.

En ambos niveles, los estimados de situaciones predictivos, dinámicos y de largo alcance y, aún más decisivamente, los estimados de la dinámica de situaciones, son prioritarios para el profesionalismo en el arte de gobernar. Se requiere de vastas evaluaciones situacionales que abarquen los principales campos de acción de las políticas; valoraciones de largo alcance que hagan justicia a la era social; y estimados dinámicos que se concentren en los cambios de tendencias, incertidumbres, virajes, alzas y mutaciones, todo ello, como ya se ha señalado, a escala global.

Las curvas descendentes, las ventanas pasajeras de la oportunidad y los campos de acción sorpresa requieren especial atención. Así, la búsqueda de las curvas descendentes merece enfatizarse debido a sus implicaciones de largo alcance para las modalidades apropia-

das del profesionalismo en el arte de gobernar, tales como la necesidad de intervenciones innovadoras a gran escala, en lugar de decisiones incrementales como las que se aplican, entre otras, en América Latina.

La persistencia de las fallas en la seguridad nacional pese a los intensos esfuerzos por superarlas, hace surgir serias dudas sobre la realización de tales adelantos esenciales en la capacidad para hacer estimaciones. a menos que los enfoques de inteligencia y valoración mejoren ostensiblemente, primero a nivel de la metaestimación y luego, con su ayuda, a nivel de la estimación substancial, con una constante interacción entre ambos. Así, para mencionar un defecto fundamental de la metacognición, los nuevos hechos aún si se perciben reciben interpretaciones que se **ajustan** a circunstancias mundiales acaecidas en el pasado y presuposiciones tácitas. Empero, como el mundo cambia en lugar de que los cambios ocurran en el mundo, para emplear una formulación acuñada por Ortega y Gasset, siendo una porción considerable del cambio turbulenta y "sorprendente", en el sentido de contradecir las expectativas **creadas** culturalmente, las presuposiciones y las estipulaciones, el perfeccionamiento de **las** calidades de estimación es complicado y depende. en nuestra opinión, primero que nada

del mejoramiento de las capacidades de metaestimación.

(11) Concentración en opciones críticas dentro de perspectivas coherentes

La idea de la "opción crítica" se ha expresado en su esencia más pura en un proverbio del confuciano Hsün-tsu: "Yang Chu dijo sollozando en la encrucijada: ¿No es aquí donde si uno da medio paso en falso despierta a mil millas fuera del camino correcto?" La idea del profesionalismo en el arte de gobernar es epitomada por la misión de proporcionar asesoramiento profesional para tales opciones, aunque frecuentemente éstas son más diluidas y constituyen una larga y crispada cadena de decisiones en lugar de un acontecimiento de decisión.

Toda nación y entidad comparable, y recientemente así será en la humanidad del siglo XXI, enfrenta un número limitado de opciones críticas, que presumiblemente tendrán un impacto significativo en el futuro, y que incluyen hasta las fatídicas "encrucijadas de la historia". Al contrario de las tendencias prevalecientes de concentrarse en lo urgente y lo presente más que en lo importante, el profesionalismo en el arte de gobernar intenta identificar las opciones críticas y asignarles gran par-

te de los recursos disponibles para el mejoramiento de políticas, tales como la capacidad intelectual organizada.

La concentración en las opciones críticas debe combinarse con perspectivas coherentes, que consideren decisiones discretas dentro de un punto de vista nacional y supranacional, teniendo cuidado de equiparar el manejo desigual de opciones específicas, aunque críticas, con un enfoque congruente. Esto es tanto más esencial debido a la tendencia presente en el diseño de políticas, de tratar con visión miope decisiones aisladas sin considerar los conjuntos de decisiones como un todo. No obstante, esto no implica una recomendación para intentar comprometerse en la planificación integral, entre otras cosas debido a las incertidumbres y a la preferencia en ciertas ocasiones por intervenciones de choque, también desde una perspectiva coherente de largo alcance (como se ha tratado en los trabajos de Albert O. Hirschman). Pero perspectivas coherentes son esenciales y deben constituir una característica primordial del profesionalismo en el arte de gobernar, en contraposición con las perspectivas de economías de mercado unidimensionales como las presentadas, por ejemplo, por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las cuales pueden ser

muy peligrosas para las condiciones de América Latina.

(12) Omisión de situaciones adversas junto con buenos logros

El profesionalismo en el arte de gobernar recorre dos líneas en parte distintas y en parte superpuestas y convergentes: reducir la probabilidad de escenarios malos o peores, y alentar la probabilidad de escenarios deseables. Este principio es importante porque: 1) a menudo es más fácil conceptualizar y llegar a un acuerdo sobre situaciones adversas de evitarse, que sobre las "buenas" a aproximar; y 2) visto en términos de la historia de la toma de decisiones, el soslayar ciertas situaciones negativas constituiría un adelanto muy importante.

Reducir la probabilidad de las contingencias adversas implica reconocer su posibilidad y especificarlas, de manera general al menos. Ello depende en gran medida de la creatividad, la cual llega hasta la imaginación poética, como se ha expresado anteriormente. Por ende, en el caso de América Latina, el diseño de contingencias negativas realistas es esencial para perfeccionar el arte de gobernar, incluyendo la proliferación nuclear, la desestabilización política, la permanente corrupción a gran escala, la creciente distri-

bución desigual de la riqueza que resulta en brechas sociales, el desempleo galopante. Más aún, con un continente cada vez más rezagado respecto de las dinámicas económicas asiáticas y de la Comunidad Europea y frente a estos Estados Unidos en declinación. La concordancia entre algunos futuros negativos y algunas tendencias actuales fundamentales acentúa la necesidad de explicar tales posibilidades y de situar la reducción de las probabilidades de su realización como objetivo principal del profesionalismo en el arte de gobernar, lo cual precisa la introducción de discontinuidades relevantes en algunas trayectorias presentes.

(13) Pensamiento político en términos de interacción con variables y actores dinámicos

El profesionalismo en el arte de gobernar debe considerar aspectos fundamentales en términos de interacción activa con variables y actores muy dinámicos y sensibles, en contraposición con la tendencia usual de desestimar las transmutaciones y reacciones de los sistemas objetivos y contextuales. Al tratar con variables y actores dinámicos, en parte competitivos, y algunas veces perniciosos e intrusos, la mezcla estratégica apropiada entre el preajuste, el postajuste, los esfuerzos para dar forma o al menos influir en

los ambientes y autoaislamiento frente a los entornos deben evaluarse cuidadosamente, al igual que las secuencias de interacción dialécticas y no lineales con las variables y actores dinámicos cooperativos y también no reactivos.

La tendencia de las exportaciones de capital desde América Latina provee una ilustración. Las medidas para mejorar el rendimiento económico, tales como los mercados libres pueden, bajo ciertas circunstancias, incrementar las exportaciones de capital, impidiendo la substancial acumulación de capital y conllevando así a efectos contraproducentes. El percatarse de dichas reacciones a priori permitiría el diseño de políticas preventivas adecuadas, motivando reacciones más deseables a las políticas económicas.

(14) Manejo de complejidades profundas

La complejidad se reconoce precisamente en las teorías políticas cuando requieren de un manejo, como por ejemplo: la ayuda del enfoque de sistemas en sus variedades. No obstante, los estados y el diseño de políticas tienden a ser bastante débiles para el manejo de las complejidades reales. Así, las implicaciones para el diseño de políticas de las nociones más avanzadas de complejidad, tal y como las

ha desarrollado por ejemplo Ilya Prigogine, han sido abordadas de forma inadecuada. Como tampoco ha sido más sencillo aplicar, metafóricamente al menos, las nociones de caos.

Este principio enfrenta una lengua cardinal: no se dispone de ningún concepto íntegro de complejidad que satisfaga las necesidades del profesionalismo en el arte de gobernar. De hecho, la misma noción de complejidad profunda puede en gran parte no ser especificable, al menos con los paquetes conceptuales y la imaginación disponibles hoy día. Aquí podemos toparnos con los límites congénitos del cerebro humano. Con todo, los límites pueden empujarse y mucho puede y debe hacerse para perfeccionar el manejo de incertidumbres profundas. De esta manera, para agregar un punto a las propuestas incluidas en otros principios, una de las especificaciones principales para manejar grandes incertidumbres implica percibir, aceptar y procesar las contradicciones. Al seguir algunas tendencias de la lógica moderna, el profesionalismo en el arte de gobernar debe abarcar y abordar las contradicciones, sea que tomen la forma de procesos dialécticos o ironías de la historia, o de requerimientos políticos contradictorios, o de reflexión sobre las contradicciones en las estimaciones, y muchas más.

Igualmente está la necesidad de aceptar y utilizar la dinámica contraintuitiva, como los "micromotivos y el macrocomportamiento" y vencer la trampa del "sentido común", por ser culturalmente condicionado. Para decirlo contundentemente: el sentido común no es bueno para abordar la complejidad, la cual es a menudo contraintuitiva. En concordancia, las máximas de simplificación del tipo Navaja de Occam no son para adoptarse automáticamente.

Menos exigente es la recomendación de adoptar perspectivas múltiples, considerando aspectos relevantes desde diversos puntos de vista, tanto en términos de teorías y modelos sobresalientes como en términos de tipos de actores. Más difícil de implantar es el requerimiento estándar de aplicar perspectivas disciplinarias múltiples y una variedad de nociones disciplinarias. La más inclusiva de las ideas aquí mencionadas para abordar mejor las complejidades profundas es la necesidad de aplicar una combinación de distintas imágenes, símbolos, principios, marcos, enfoques, orientaciones, métodos, metodologías y herramientas. Los enfoques muy complejos son esenciales para manejar las complejidades profundas.

Dicha idea amerita ser enfatizada y

ampliada: a fin de tratar y poder profundizar frente a una gran complejidad es preciso emplear la imaginación múltiple, modos de pensar, lenguajes y nociones que sobrepasen las perspectivas múltiples e interdisciplinarias. Se requiere de una variedad de lenguajes y símbolos que codifiquen la realidad, modos alternos de conocimiento, distintas formas de pensar, y mucho más.

La mayor indagación en las complejidades puede conllevar, paradójicamente, a reconocer algunas bases de la realidad subyacente que son, en ciertos sentidos, "simples". Esto puede resultar en conclusiones de políticas de amplio espectro. Así, si por un momento echamos un vistazo a partes de África, la percepción inapropiada de la idea misma de naciones-estados para las estructuras básicas sociales y culturales africanas podría ser la causa fundamental de grandes fallas, requiriéndose el diseño de estructuras de gobierno alternativas como la mejor manera de salir del estancamiento. Sin ánimo de comparar las situaciones en África y Europa, la idea básica y un poco simple de que la nación-estado como institución dominante de gobierno está desactualizada es lo que subyace en la Integración Europea. Una situación análoga podría existir en grandes regiones de América Latina, conllevando quizá la penetración, a través de

muchas capas de complejidad profunda, a la búsqueda de marcos alternativos de gobierno supraestatal, a fin de asumir algunas de las funciones cardinales de los estados.

En consecuencia, el manejo de la complejidad profunda, en parte para la búsqueda de ideas subyacentes fundamentales y relativamente "sencillas", constituye un elemento primordial del principio aquí analizado de profesionalismo en el arte de gobernar, combinando evitar la sobresimplificación con la búsqueda de políticas "conducibles a explicaciones" y "cercenadoras de complejidad".

(15) Gran política aleatoria

Frente a la penetrante incertidumbre, parte considerable de la cual se ha edificado en procesos societales y físicos, las decisiones son jugadas en esencia riesgosas. Cuando las incertidumbres comprenden las formas mismas de futuros alternos y la dinámica misma del cambio, como es lo usual, las decisiones se convierten en confusas apuestas con retribuciones irreconocibles y en parte indeterminadas, implicando entre otras cosas la proliferación inevitable de consecuencias inesperadas y con frecuencia no deseadas. Cuando se confrontan decisiones críticas, las naciones no tienen otra alternativa que

"apostar con la historia", como lo demuestra el dilema venezolano de hasta qué punto atar su futuro al petróleo.

Esta perspectiva de grandes políticas aleatorias, basada en una consideración de realidades dinámicas en las que media la probabilística, contingente, caótica e indeterminada, es fundamental para el profesionalismo en el arte de gobernar.

Dicho de otra manera, el profesionalismo en el arte de gobernar se basa en un punto de vista mundial según el cual el futuro está moldeado por cierta combinación dinámica y ultradinámica que en gran parte va más allá de la comprensión, y actualmente es aún más desconocida, entre la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción. El profesionalismo en el arte de gobernar trata sobre la dimensión de opción, que interactúa con la necesidad y la oportunidad en una variedad de formas, constituyendo siempre en esencia una jugada riesgosa.

Sin embargo, como es intelectualmente obvio, la perspectiva de la política aleatoria tiene implicaciones vastas y muy perturbadoras, tanto es así que se contradice con las necesidades y propensiones psicológicas, políticas y culturales y no puede manejarse adecuadamente mediante la intuición. Como

tema de patologías **políticas** reales, los rasgos de la política aleatoria son soslayados en el ejercicio de gobierno y **falsificados por** muchas tradiciones y prácticas de planificación, incluyendo las doctrinas de **planificación** ampliamente adoptadas en América Latina. A fin de que el profesionalismo en el arte de gobernar maneje adecuadamente las principales incertidumbres se precisan innovaciones metodológicas significativas, **más** allá del quantum de percibir el futuro como mediado por la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción. Así, se requiere de una nueva gramática de la incertidumbre y de protocolos heurísticos. expandiendo y cambiando la terminología probabilística a fin de que incluya denominaciones de varias clases de incertidumbre, propensión a la sorpresa, ignorancia e indeterminación, y deberán elaborarse las interrelaciones dentro de dicho conjunto ampliado de conceptos; la semiótica de las necesidades de incertidumbre deberá esclarecerse, para reducir la dependencia de términos ambiguos y minimizar las connotaciones psicológicas contradictorias de la terminología intercambiable: la lógica de la política aleatoria **deberá dilucidarse** mediante una mejor diferenciación entre las expectativas y los valores de azar; los protocolos para reducir la incertidumbre, basados en el uso combinado de diversos enfoques y mé-

todos de predicción deberán diseñarse sin dejar de lado **una** explicación de su dependencia con el pasado y los límites subsecuentes; la proyección de predicciones, incertidumbres irreductibles, indeterminación. campos **de** acción propensos a la oportunidad y la **ignorancia, requiere de perfeccionamiento**, con especial atención al hecho de comunicar esquemas correctos de incertidumbre a quienes toman **las** decisiones. a menudo renuentes y subequipados; deberán desarrollarse **las** doctrinas **para** manejar contingencias de poca probabilidad y bajo impacto: y **la** intensa eliminación de errores **deberá** convertirse en la orden del día. **a** fin de reducir los muchos prejuicios psicológicos e irracionalidades motivadas culturalmente que caracterizan el trato humano con las incertidumbres.

En todos estos aspectos, la perspectiva de política aleatoria del profesionalismo en el arte de gobernar trae como **consecuencia la necesidad de reformas** radicales en los cuadros estatales a fin de enfrentar mejor las incertidumbres irreductibles. Baste mencionar la **avalancha de tomas de decisiones** en **América Latina. los** cálculos de probabilidad simplistas por parte de la mayoría de los "planificadores" políticos y las barreras culturales políticas al reconocimiento sincero de **la** naturaleza de "apuesta confusa" de las opciones

críticas con todas sus implicaciones, a fin de demostrar las implicaciones de cada uno de estos principios para el rediseño de las facetas principales del estado, de manera de convocarlos a tomar parte en una política aleatoria mejorada como esencia del profesionalismo en el arte de gobernar.

16) Razonamiento moral, análisis de valores y búsqueda de metas, en la formación de una visión realista

La inclusión del razonamiento moral, el análisis de valores y la búsqueda de metas en el profesionalismo en el arte de gobernar ilustra un poco más su naturaleza multimodal y multidimensional así como sus imprescindibles bases filosóficas únicas. Ello suscita el fascinante problema de cómo perfeccionar un proceso desde una perspectiva extrema sin interferir con sus bases axiomáticas y axiológicas y con sus justificaciones.

Los diálogos socráticos presentan un ejemplo clásico de las posibilidades de ayudar a los jueces de valores genuinos a dilucidar por sí mismos sus preferencias mediante el "sonsacamiento". Otros principios ya mencionados versan sobre este asunto, tales como las bases de valores de los futuribles y las dimensiones de valores de la política aleatoria. Pero mucho puede y debe

hacerse sin tener que usurpar los roles de los jueces de valores genuinos, como han sido determinados por los valores y las ideologías.

Por ejemplo, el campo para el juicio de valores puede estructurarse mediante la explicación de rangos de intercambio subyacentes, preferencias de tiempo y valores de azar; los valores prefados pueden examinarse con sentido crítico para evaluar su naturaleza de valores reales o de instrumentos que han sido dogmatizados; muchos aspectos de los valores pueden analizarse mediante formas útiles para su comprensión y aplicación; los amplios conjuntos de metas y de valores puede verificarse; las alternativas pueden someterse a una mejor prueba de sensibilidad para evaluar las preferencias, con la delimitación resultante de un juicio de valores esencial; los futuros de metas y valores pueden explorarse; pueden construirse taxonomías de valores que se muevan desde los valores absolutos hasta los criterios de decisión; y mucho más.

Aparte de presentar posibilidades, permitámonos abordar el campo de acción del costo de las metas como un método relativamente bien desarrollado, pero extremadamente subutilizado en la práctica y que requiere de un mayor progreso. Aunque cualitativo en parte,

basado en el pensamiento histórico, saturado de incertidumbre y alentador de la innovación, el profesionalismo en el arte de gobernar debe considerar las relaciones entre los objetivos y los recursos en el sentido más amplio de dichos términos, con especial atención a la necesidad de priorizar en la utilización de recursos escasos. Por consiguiente, el profesionalismo en el arte de gobernar debe asociarse con costos y presupuestos y con el avance hacia nuevas formas de presupuesto multi-anual orientado al rendimiento. Las inexactitudes de los Sistemas de Planificación-Programación-Presupuesto, Presupuesto Cero e intentos similares denotan dificultades. Empero, a menos que el profesionalismo en el arte de gobernar esté vinculado a las decisiones para asignar recursos, sus oportunidades de influir en el diseño y mejoramiento de políticas a gran escala son bastante reducidas. Por tanto, las reformas presupuestarias bien pueden requerirse **para** propulsar el profesionalismo en el **arte** de gobernar, especialmente con relación al trazado de factibilidades, análisis de valores, búsqueda de metas y establecimiento de prioridades.

El tema del análisis de valores de nuevo expone tensiones fundamentales entre el razonamiento político y el profesionalismo en el arte de gobernar. El análisis de valores demanda una expli-

cación de metas y de valores así como una prueba de sensibilidad de opciones de valores, como de hecho lo exigen casi todas las escuelas de ética. Pero la política a menudo requiere que los valores se opaquen y encubran y las sensibilidades se disimulen, a fin de reducir el conflicto y facilitar la constitución y el mantenimiento de coaliciones. Igualmente, el perfeccionamiento en el juicio de valores y en la búsqueda de metas **exige** establecer prioridades, lo cual es un anatema para gran parte de los políticos.

El profesionalismo en el arte de gobernar, como ya se ha indicado, va más allá de procurar una mayor eficacia, en el sentido de percatarse mejor de los valores dados, adentrándose en el dominio de la búsqueda de metas. Si bien respeta la prerrogativa de los jueces de valores genuinos en la selección de los principales valores substanciales, el profesionalismo en el arte de gobernar aspira a hacer aportes esenciales a la búsqueda de metas, tales como considerar los futuros de valores como hecho potencial, desarrollar nuevas opciones de valores y estimular la innovación de metas por parte de los jueces de valores genuinos.

Una manera perspicaz de participar en la búsqueda de metas, conjuntamente con otros principios del profesionalis-

mo en el arte de gobernar tales como el desarrollo de futuribles y grandes diseños, y la aplicación de diversos métodos de análisis de valores, es la formación de visiones realistas para su selección por los jueces de valores genuinos y, probablemente, por el ciudadano en general como lo propuso Jouvelet en 1967, Y con su participación. Las visiones realistas de extremos abiertos constituyen ámbitos esenciales de políticas de envergadura, especialmente en las sociedades que atraviesan por una autotransformación activa. En consecuencia, la participación en su formación es otra tarea primordial del profesionalismo en el arte de gobernar relacionada con el análisis de valores.

Las culturas e idiomas políticos de América Latina presentan algunos inconvenientes especiales para las facetas de análisis de valores del profesionalismo en el arte de gobernar, debido a los hábitos retóricos y el pensamiento legalista, los cuales obstruyen el razonamiento de valores substancial y detallado. Las brechas obvias entre los valores declarados y el comportamiento real se añaden a las dificultades, lo que demanda un manejo serio de las virtudes y vicios de los políticos como una dimensión recíproca, aunque totalmente distinta, de las reformas estatales necesarias.

(17) Política sofisticada, pero segregada

Las relaciones del profesionalismo en el arte de gobernar con la política "normal" suscitan problemas morales, personales y profesionales asaz molestos. Moralmente implican códigos apropiados de conducta profesional y, en particular, la cuestión de a quién servir y cuándo dejar hacer y dejar pasar, **como se destacó anteriormente**. Personalmente, comprenden graves frustraciones, como lo destacara Goethe, cuando los profesionales en el arte de gobernar se preguntan con frecuencia por qué no persiguen el poder político que los facultará, así lo creen, a poner en práctica buenos consejos relativos a políticas de envergadura, en vez de desperdiciarlos con clientes obtusos. Profesionalmente, fa cuestión es hasta qué punto y de qué manera asumir las realidades políticas, metas y valores como consideraciones cardinales dentro del profesionalismo en el arte de gobernar.

Dejando de lado los aspectos moral y personal, permitasenos explorar aquí algunos problemas del manejo de la política dentro del profesionalismo en el arte de gobernar, por medio del ofrecimiento de cuatro proposiciones fundamentales:

Uno, las realidades políticas deben tomarse como una restricción, pero no de manera estrecha o rígida. En parte al menos, el profesionalismo en el arte de gobernar debe concebir la capacidad de estadista como la destreza de hacer lo necesariamente posible, en contraposición con el adagio de percibir la política como el arte de lo posible de manera conservadora.

Dos, el profesionalismo en el arte de gobernar debe comprender la política desde su propia posición, incluyendo las muchas contradicciones entre las necesidades políticas y el razonamiento, por una parte, y la perspectiva básica mundial y la misión del profesionalismo en el arte de gobernar por la otra. Algunas de estas contradicciones han sido señaladas anteriormente, como las que existen entre el esclarecimiento de valores versus la ambigüedad de metas; y los costos políticos de la iconoclasia. Podrían añadirse otras, tales como el deseo de muchas y nuevas opciones para el perfeccionamiento del diseño de grandes políticas versus la usual conveniencia política del incrementalismo. Las implicaciones del esquema de poder, de situar unidades del profesionalismo en el arte de gobernar cerca de los altos funcionarios que toman las decisiones se une el cuadro como componente importante. Estos y otros costos políticos deben to-

rnarse en cuenta dentro del profesionalismo en el arte de gobernar al tiempo que deben hacerse esfuerzos para reducirlos, por ejemplo, mediante el diseño de alternativas preferibles, conjunción de políticas, etc. Así mismo, el profesionalismo en el arte de gobernar debe dar aportes para expandir las vías políticas, tales como las reformas políticas; estar dispuesto, además, a confrontar sus costos políticos al explicar los perjuicios de rendirse ante las conveniencias políticas y, con las debidas limitaciones, a edificar su propia credibilidad.

Tres, el profesionalismo en el arte de gobernar debe evitar ocuparse puramente del asesoramiento político, dirigido a la obtención de poder, la reedificación de poder y mantenimiento de poder. De igual manera, si bien los usos y abusos políticos del profesionalismo en el arte de gobernar requieren de explicación y defensa, él no debe servir de justificación para la participación de sus profesionales en el debate político, más allá de los confines de su competencia.

Cuatro, resumiendo los puntos anteriores y ampliándolos: el profesionalismo en el arte de gobernar debe ser políticamente sofisticado, pero mantenerse segregado (aunque no aislado) de la política. La sofisticación implica com-

prender a cabalidad las realidades de la política, incluyendo sus bases más recónditas, dentro de un marco dinámico que haga justicia a su capacidad de cambio, sus bases culturales, su dinámica, así como su dependencia de rasgos accidentales, de individuos que toman las decisiones de alto nivel y de acontecimientos exógenos impredecibles. No obstante, tal sofisticación política debe combinarse con la segregación de la política, en el sentido de respetar la frontera entre el asesoramiento político y el profesionalismo en el arte de gobernar. Los dirigentes tienen derecho a ambas clases de ayuda y el profesionalismo en el arte de gobernar debè entender la naturaleza, fundamento e importancia de la primera, pero las dos deben mantenerse aparte.

Aquí cabe mencionar una dificultad semántica del idioma castellano, la cual tiene una base e implicaciones muy reales: a saber, la ausencia de términos claramente distintos para "policy" (N. de T.: curso definido o método de acción que se selecciona a partir de varias alternativas y a la luz de condiciones dadas para guiar y determinar las decisiones presentes y futuras; un plan integral de alto nivel que abarca los objetivos generales y los procedimientos aceptables especialmente de un órgano gubernamental. Websters New Collegiate Dictionary, 1981) en

contraposición con "politics" (N. de T.: arte o ciencia de gobernar, idem). La distinción conceptual explícita entre estas dos, aunque están estrechamente relacionadas y se superponen frecuentemente en la realidad, es determinante para perfeccionar el diseño de políticas en América Latina, sea con la ayuda del profesionalismo en el arte de gobernar como se ha propuesto aquí, o por otra vía. (N. de T.: con miras a diferenciar la política como método de acción de la política como ciencia, se ha optado por traducir la primera en caso genitivo y en número plural mediante la cláusula "preposición + sustantivo-plural", así: de políticas; y en ciertas ocasiones en caso nominativo y número plural: políticas).

(18) Interfase productiva con la especulación sobre políticas como proceso societal difuso

Completamente diferente en su razón de ser es el principio de perfeccionar la interfase productiva con la especulación sobre políticas que se da como proceso societal, intelectual, cultural y político difuso. Ciertos principios fundamentales del profesionalismo en el arte de gobernar, como la iconoclasia y la innovación, no analizados en su totalidad en este artículo, dependen de amplios procesos sociales, donde las

sociedades libres y las democracias disfrutaban de una ventaja precisa. Esto se aplica a muchas dimensiones adicionales del profesionalismo en el arte de gobernar.

Las alternativas erráticas, las premisas contrafácticas, la contemplación hermenéutica, la invención de valores, la crítica social, las teorías puras, las invenciones sociales y productos similares de diversos estratos societales, tales como los intelectuales flotantes y académicos universitarios así como políticos, ideólogos, inventores varios y también la creatividad popular, constituyen insumos esenciales para el profesionalismo en el arte de gobernar. Lejos de ser hostil con ellos, el profesionalismo en el arte de gobernar busca discernimientos, ideas y enfoques a través de la sociedad, al tiempo que preserva su identidad y misión específica como componente profesional distintivo de las habilidades societales para abordar problemas.

(19) Orientación **introdutoria a la política**

Si bien descartamos una percepción orientada al debate de las políticas en el profesionalismo en el arte de gobernar, deben enfrentarse los inconvenientes de traducir estudios complejos a formas accesibles para los individuos

ocupados y a menudo no profesionales que toman las decisiones, y de introducirlos en el diseño de políticas a gran escala sin simplificarlos en forma desmedida. En este sentido, la orientación introductoria constituye un principio primordial del profesionalismo en el arte de gobernar, dirigida no a vender conclusiones apelando a los intereses y a las emociones, sino a darles a los individuos que toman las decisiones la oportunidad de beneficiarse del profesionalismo en el arte de gobernar al entenderlo correctamente al igual que sus implicaciones. De hecho, se necesita más: debe motivarse a los altos funcionarios que toman las decisiones a basar sus opciones en el conocimiento profesional hasta donde sea aplicable, mediante una educación adecuada, incentivos y estructuras institucionales, como línea principal de la reforma del estado dirigida a perfeccionar la interfase entre el conocimiento y el poder.

Un requerimiento prioritario del profesionalismo en el arte de gobernar es tener acceso a los principales individuos que toman las decisiones y a aquellos que actúan como sus custodios y forjadores de opiniones. Si asumimos que el acceso existe, el problema principal será cómo presentar la compleja reflexión de políticas de envergadura de manera que se ajuste a las capacidades de procesamiento de información y a

los intereses de los altos funcionarios que toman las decisiones, con miras a exponer el quid del estudio del profesionalismo en el arte de gobernar, bajar a la toma de decisiones de su pedestal y contribuir a perfeccionar el razonamiento de grandes políticas como un todo.

Resulta imposible presentar los innumerables estudios sobre el profesionalismo en el arte de gobernar, incluyen. do por ejemplo las exploraciones de complejidades profundas y el trazado de incertidumbres variadas, en un simple lenguaje en prosa, breves artículos convencionales y atractivas charlas informativas, **sin caer en peligrosas** sobresimplificaciones e inclusive, falsificaciones. Los documentos de planificación usuales presentados en múltiples tomos no tienen oportunidad de ser comprendidos y absorbidos por quienes realmente toman las decisiones. En su lugar, se requiere de novedosos métodos multidimensionales de presentación del profesionalismo en el arte de gobernar que utilicen cabalmente los potenciales de las modernas tecnologías de exhibición y empleen gráficos dinámicos que contribuyan a la reflexión, la comprensión y el discernimiento.

La escasez de estructuras adecuadas de información y presentación en las mu-

chas oficinas de los presidentes latinoamericanos estudiadas. con un escape hacia la "informática" inútil, evidencia la cantidad de innovaciones necesarias para engastar el profesionalismo en el arte de gobernar en el diseño real de políticas.

Así. los novedosos sistemas soportes de decisión que se corresponden con las necesidades del diseño de políticas a gran escala (lo que hemos denominado DSSR = Decision Support Systems for Rulers) son esenciales para perfeccionar la interfase entre el profesionalismo en el arte de gobernar y los altos funcionarios que toman las decisiones. Sin embargo, se precisan cambios más fundamentales para vencer la hostilidad generalizada a los sofisticados insumos del profesionalismo en el arte de gobernar que invade gran parte de, aunque ciertamente no toda, la política de alto nivel en América Latina, la cual está profundamente arraigada en hábitos culturales y discursivos.

Se llega a un límite en el potencial del profesionalismo en el arte de gobernar como enfoque para mejorar el diseño de políticas a gran escala cuando se perfecciona sin cambios conexos en otros componentes claves del estado, incluyendo las calificaciones de los altos funcionarios que toman las decisiones y las características de la cultura

política. Oc **esta** manera, la excesiva dependencia de **la** legislación como medio de cambiar la realidad debe superarse **a fin** de que *el* profesionalismo en **el arte** de **gobernar logre** repercusiones verdaderamente útiles. Pero esto lleva **a** dominios que sobrepasan el alcance de este artículo.

IV. Implicaciones institucionales

Los principios expuestos revelan fehacientemente algunas implicaciones institucionales fundamentales. Permisamente limitamos a señalar brevemente cuatro de ellas que a nuestro entender se ajustan a **las** urgentes necesidades de América Latina:

1. La idea del "profesionalismo en el arte de gobernar" deberá explorarse y desarrollarse como sustitutiva de las diversas formas de "planificación" practicadas tradicionalmente en América Latina (aunque *el* término "profesionalismo en el arte de gobernar" no es determinante, los juegos idiomáticos deben someterse a consideraciones pragmáticas).

2. Deberá **proporcionarse** un entrenamiento de excelencia en profesionalismo en el arte de gobernar, en el sentido propuesto. La creación de una Uni-

versidad Latinoamericana de Políticas Avanzadas, junto con cursos intensivos de entrenamiento, podría ser un **paso** conveniente **para** proveer los profesionales en el arte de gobernar que tanto se necesitan (como se evidenció en el Curso de Alta Dirección convocado por ILDIS en **Caracas**).

3. Deberán instiurcionalizarse unidades de profesionalismo en el arte de gobernar en los centros gubernamentales, tanto bajo la forma de unidades de staff profesional de políticas en los **despachos** presidenciales como en **la** de Organizaciones de Investigación y **Desarrollo** de Políticas ("Think Tanks") que aborden **las** opciones nacionales críticas.

4. Los políticos electos también deberían pasar por un aprendizaje relativo al profesionalismo en el arte de gobernar. por ejemplo en institutos superiores de políticas regionales y **nacionales, para** que pudieran beneficiarse de un conocimiento relevante.

Pero se requiere de mucho más para permitir que **el avanzado** profesionalismo en el arte de gobernar realice un aporte verdaderamente importante **a América** Latina. Debe vincularse con otras reformas principales del estado, incluyendo estructuras. personal. procesos y **cultura**. Además, la creación

de instituciones latinoamericanas supraestatales integradoras es, a nuestro entender, urgente y necesaria. Pero ello conduce a otro tema aún más ambicioso, que esperamos tratar en otra oportunidad.

Fuente

Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). No. I, junio 1994.

La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional'

David Shand"

Introducción

Entre los **25** países miembros de la O.C.D.E hay muchos **temas** en común pero con diferencias de **substantial** rarez y énfasis en la reforma de gerencia pública. (Estas son completamente analizadas en la publicación de PUMA "Governance in Transition") las experiencias de la O.C.D.E. son del rango entre el llamado "radicalismo" del Reino Unido y Nueva Zelanda y los "más conservadores" acercamientos de Australia y de los países nórdicos a los más pequeños cambios en muchas leyes **administrativas** de los países (Italia y **España**). Hay muchos **países** donde la reforma del sector público no es el mayor tema de discusión aun Alemania en el nivel gubernamental **nacional** (aunque las cosas empiezan a ocurrir) y quizás Japón (aunque hay **muestras** de haber un consenso que emerge rápidamente de que la reforma fundamen-

tal que **incluida** la desregulaciones requerida en el sector público japonés para mantener su crecimiento económico). Las reformas **ilustrativas** de los Estados Unidos en niveles de gobierno federal y local apenas empieza, reflejando el desempeño de la revisión nacional y el contrato con América.

La reforma en la gerencia del sector público **no** es **nueva**. En los últimos 30 años muchos países han perseguido "micro reformas" descritas de diversas formas como presupuesto por programa, gerencia por objetivos, y gerencia contable por nombrar algunos, y **muchas** organizaciones individuales, en los niveles de gobierno federal y local han desarrollado sus propias **iniciativas** dirigidas a eficiencia, **eficacia** y servicios al cliente (en algunos casos éstas provocan cuestiones acerca del valor agregado por iniciativas "centrales") pero generalmente lo que parece ser diferente acerca de reformas **actuales es su gran** alcance, **en muchos** casos implicando cambios significativos

en los límites y estructura del sector público; tiene un gran sentido de urgencia y una mayor comprensión de acercamiento estratégico a la reforma, reconociendo la interdependencia de los diferentes aspectos de la reforma. La nueva gestión pública (NGP) no es generalmente considerada como una moda pasajera.

Los orígenes de estos cambios están mezclados. En todos los casos están en las fuerzas incrementales de globalización o en un poco los impulsos del "yo también" a las reformas. En algunos casos los cambios se llevan ideológicamente invocando la superioridad del sector privado como en el caso del "thatcherismo" (RU) o "rogernomics" (Nueva Zelanda) aunque para ser justos un fuerte paradigma intelectual basado en la "public choice" y la teoría de la "agency" ha sido desarrollado en el caso neozelandés. En otros, los cambios representan una respuesta más directa a las dificultades de presupuestación gubernamental, ellas mismas generadas por una contracción económica. Mientras sus objetivos y orígenes pueden diferir entre países las estrategias y direcciones generalmente convergen. Se han percibido nuevos límites para la habilidad de un Estado de resolver problemas económicos o sociales. El peso absoluto del sector público en la economía ha crecido de

manera significativa y hay una aceptación general de ver que el desarrollo público ha tenido un impacto significativo en el desarrollo económico total. Hay consenso en que el desarrollo del sector público puede ser y necesita ser mejorado.

Mientras sus objetivos y orígenes pueden diferir entre países las estrategias y direcciones generalmente convergen. Las reformas han sido promovidas por los gobiernos de diferentes persuasiones políticas. Mientras en algunos países han aspirado a reducir el rol y el tamaño del sector público (en estos casos las reformas existentes en las organizaciones son como un prólogo de la privatización). En otros países las reformas son percibidas como defensoras e impulsoras del sector público y sus organizaciones y mantenimiento de la legitimidad del Estado. Una organización del sector público que funcione bien puede ser igualmente un candidato para ser retenido o subsistir para venta. Solamente el sector público puede ser considerado el proveedor adecuado de muchos servicios.

Pero mientras haya un rol continuo para el Estado, éste puede ser "conductor" más que "procesador" o dar las facilidades más que llevarlas a cabo. Al mismo tiempo existe mayor voluntad en pensar en términos de los resultados

de las **intervenciones** del sector público que en los rígidos procesos y estructuras que regulan dichas intervenciones. Tal vez, como alguien lo señaló, la derecha política se ha vuelto más dogmática y la izquierda política menos.

El darle a los gerentes las herramientas e incentivos para mejorar su desempeño, es visto como una forma de habilitarlos para hacer más con menos, o el minimizar el impacto en los servicios al reducir el presupuesto. Las organizaciones del sector público enfrentan más demandas del público, quien espera mejores servicios por decirlo así, en qué y cómo es provisto y en cuál es mayormente renuente a pagar más altos impuestos. Al mismo tiempo los cambios demográficos y otros se han sumado a la demanda de servicios.

Evaluando la nueva gestión pública

El evaluar la NGP mucho depende de qué punto de vista adoptemos. Existen tres intereses de conflicto potenciales, los cuales son los siguientes:

- a) los consumidores de los servicios del gobierno,
- b) contribuyentes, y

- e) los empleados del sector público

En esta etapa las reformas del sector público han tenido probablemente mayor impacto en los empleados del sector público quienes, en muchos casos, han tenido que ajustarse a las condiciones cambiantes de empleo, cambios **mayores en las estructuras** organizacionales y en los nuevos métodos de trabajo. Han requerido trabajar más inteligentemente, aceptar el cambio continuo y a la competencia. Pero en muchos de los casos su trabajo y la autonomía individual se han intensificado. Cierta número ha perdido su trabajo. Sobre todo el medio del trabajo ha cambiado radicalmente. Este punto será tratado más adelante.

El impacto en los consumidores también parece haber sido significativo en muchos países. La adopción de un enfoque de cliente es simple, pero un poderoso concepto, el cual lleva a tener una más y mayor influencia como más adelante se verá. Pero al mismo tiempo las percepciones de los consumidores serán influenciadas por alguna reducción en los servicios. Por ejemplo **los servicios ferroviarios pueden correr a tiempo** pero puede haber muy pocos de ellos.

El impacto sobre los contribuyentes, en términos de conseguir más por su

finero es probablemente significativo, pero más difícil de probar y siempre menos obvio en su impacto.

El hecho, carecemos de información agregada objetiva en lo que ha pasado en el desempeño del sector público, por ejemplo, nuestras estadísticas nacionales no miden la productividad del sector público. Pero hay mucha evidencia anecdótica del mejoramiento del desempeño e indicadores parciales del mismo y un número interesante de estudios de opinión pública. La evidencia circunstancial en el mejoramiento del desempeño es obligada.

Considero **que** hay un papel positivo para el mejor desempeño y respuesta de las instituciones públicas. En general soy partidario de la nueva gestión pública y generalmente optimista respecto a dónde nos lleva. No soy un creyente que los tiempos pasados fueron los mejores del sector público propuesto por algunos antigereñalistas. Más aun en que los buenos viejos tiempos fueron caracterizados por la introspección y una nula respuesta de las organizaciones del sector público. Pero la nueva gerencia pública necesita hacer lo "correcto". Existen críticas exageradas respecto a que sus logros son comunes. Se han tenido errores. Pero no existe razón para dar marcha atrás.

Es útil el distinguir entre los cambios que están relacionados con el cambio del rol, las fronteras y estructuras de los gobiernos (los cambios macro) y aquellos que están más relacionados con la gestión interna "paradigma" del sector público (los cambios micro). A éstos algunas veces se les denominan el "qué" y el "cómo" de la reforma de la gestión pública. Esto no es una distinción totalmente satisfactoria, pero refleja las áreas de menor y mayor convergencia de la aproximación.

Los cambios "macro"

Es claro que la estructura y los límites del estado están cambiando en todos los países. Los gobiernos en la gama de las persuasiones políticas se muestran ellos mismos dispuestos a privatizar (o hacerlo parcialmente); anteriormente, las propias aerolíneas y bancos del estado, pero hay menos unanimidad acerca de privatizar empresas de servicio público como telecomunicaciones, gas y electricidad (Francia). En el caso de "la parte central" del servicio público es todavía menos común de acercamiento. Un número de gobiernos ha mostrado interés en "vouchers" (documentos) pero aún se tienen que volver significativos, aunque otros aspectos de la elección del cliente

te se han desarrollado más ampliamente. Otros mecanismos tipo mercado como uso incremental de cargo externo y cargo por servicios en el gobierno son más comunes, hay una disposición general por contratar actividades de economía doméstica (impresiones, tecnología en información, jardinería, limpieza, auditoría interna), y para desarrollar nuevas relaciones con ambos, el sector no productivo y el sector privado, en nuevas formas de distribución de servicios. Mientras la retórica puede ser más dominada en algunos países la realidad es **más** fuerte, por ejemplo, la reciente labor de los gobiernos de Australia, ambos estatal y federal, han realizado una **privatización** significativa y concesiones, **pero** no han **promovido** estos cambios con planes de política.

La **privatización y** concesiones reducen el tamaño del sector público. Desafortunadamente no hay estadísticas adecuadas recientes **y** comparables para demostrar los cambios en el tamaño del sector público, pero parece que los últimos cinco años solamente en Nueva Zelanda y en el Reino Unido han habido cambios significativos (una reducción arriba del 5%) en el PIB del sector público. El **tamaño** del sector público parece ser "espinoso" en términos del ajuste.

¿Son estos cambios definitivamente la principal corrección del tamaño y **papel** del sector público? o, ¿son más bien un ajuste correctivo visto desde una perspectiva a largo plazo? No estoy seguro. Pero claramente necesitamos diferenciar el cuestionamiento de la propiedad y el del control gestión. Los modos de operación pueden ser modificados y disminuir el número de servidores públicos, **pero** el papel e influencia del estado no se afecta mucho.

Parece haber algunos beneficios en la **privatización y** **concesión** a precios reales más bajos y mejorar el servicio al consumidor, aunque por supuesto, el tema real es ya sea que estos puedan ser alcanzados sin **privatización** y en algunos países la **privatización** es políticamente popular. Gravar los beneficios que da la **concesión** es más complejo, a menos que sus promotores lo demanden, pero el trabajo que sugiere PUMA es sobre todo en eficiencia y ganancia en la calidad de los servicios.

Otro aspecto estructural de los cambios particularmente asociados con el Reino Unido en Nueva Zelanda es el establecimiento de agencias de servicio autónomo separadas de los departamentos de los ministerios. Dependiendo desde un punto de vista de las agencias, involucra también una frag-

mentación no deseable o una contabilidad incrementada o clarificada. Los países nórdicos particularmente Suecia han tenido agencias autónomas; pero en su caso la agencia debe conservar **un importante incremento en asesoría** de las políticas y evaluación así como en la prestación de los servicios. Lo que pareciera estar ausente en la aproximación del RU son programas de evaluación y políticas integrales tanto en los Ministerios como en las agencias. Un mayor foco de atención en la gestión del que se careció anteriormente es loable, pero también necesita más y mejor análisis y evaluación de las políticas, no menos que ello.

Los cambios "micro"

Los cambios en la gestión del sector público a los micro niveles tienen un nivel más general de aceptación y un patrón común en los países de la O.C.n.E. Ello refleja una preocupación por mejorar el desempeño del sector público o hacer más con menos a través de:

- a) Programas más efectivos, ejemplo, mejorar las metas
- b) Operaciones más eficientes; economizando en recursos de staff y capital

c) Mejorar la calidad y prestación de los servicios,

Las organizaciones del sector público son vistas como necesarias a ser orientadas al consumidor flexible y externamente vistas como la oposición del alto centralismo, límite de la ley, y una visión interna a las organizaciones del pasado.

Para algunos, este paradigma de la nueva gestión del sector público, simplemente significa innovar e importar técnicas del sector privado, una creencia del enfoque traído por la retórica del Thatcherismo en el RU, Rogernomics de Nueva Zelanda y la revisión del desempeño nacional en EU. Yo no lo veo de este modo. Las herramientas de la planeación corporativa, el desempeño medido y la devolución de proveer una responsabilidad más clara son herramientas generales de la gestión del "sentido común" y han sido usadas en muchas organizaciones del sector público, antes que las amplias reformas gubernamentales hubieran comenzado, y los mecanismos de responsabilidad y las reglas éticas bajo las cuales opera el sector público siguen siendo diferentes de las del sector privado. Aunque ha habido una convergencia, la gestión del sector público permanece aún más difícil.

No es necesario en este documento. hacer una exposición detallada o tediosa de los temas "deje que los administradores gestionen" y "haga que los administradores administren" en la nueva gestión pública. Pero los componentes básicos de los nuevos paradigmas valen la pena resaltarlos:

a) Enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio;

b) El reemplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas con un medio ambiente que descentralice la gestión donde las decisiones, la colocación de recursos y la prestación del servicio sean llevadas de forma más cercana al punto de la prestación, el cual provea un espacio para la retroalimentación por parte de los clientes y otros grupos de interés;

e) Flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público, el cual debe proveer más costo efectivo en el resultado de las políticas;

d) Nuevas Políticas de manejo de **personal** que den mayor flexibilidad al **desarrollo** del staff (por ejemplo, a través de multihabilidades);

e) El uso de mecanismos para mejorar cuestiones tales como el desempeño en

la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado dentro de las organizaciones del sector público;

f) Incentivos para mejorar el desempeño (o por lo menos remover incentivos) que permitan a las organizaciones a conservar un porcentaje de ahorros de su desempeño mejorado;

g) El fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para "conducir" al gobierno a dar respuesta a cambios externos y a intereses diversos rápida y flexiblemente y al menor costo;

h) Mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar los resultados.

Estos son los componentes de una aproximación integral a la nueva gestión pública. No todos los elementos están presentes en todos los países.

Muchos de estos aspectos de los nuevos paradigmas valen la pena separarlos para la discusión, éstos son:

a) un enfoque al cliente o al consumidor,

b) devolución, y

e) desempeño del concesionamiento.

Un tema importante asociado al mejo-

ramiento del desempeño es el desarrollo de un enfoque al cliente o al consumidor o en las iniciativas para la calidad del servicio en el sector público. La Carta de los Ciudadanos del RU es probablemente el mejor ejemplo conocido. Estas iniciativas buscan mejorar el desempeño en la prestación del servicio (al menor tiempo, de forma adecuada, etc.), así como el proveer servicios que sean de las necesidades de la gente. Así se involucra el consultar con clientes respecto a lo que ellos quieren y a los aspectos de los servicios que ellos particularmente valoran. Mucha más información en servicios existentes puede ser provista. La responsabilidad en proveer un cierto tipo, volumen y calidad del servicio puede hacerse y medir su desempeño contra esto. Ellos proveen mayores elecciones al cliente y mecanismos de quejas y reparaciones (compensaciones). Los servicios pueden tener la hechura a las necesidades individuales, más que estandarizadas. La facultad del staff de responder apropiadamente a los requerimientos del cliente está también enfatizado. En un número de países estas reformas tienen un fuerte elemento de desburocratización o simplificación administrativa: los servidores públicos son percibidos y existen para ayudar a los ciudadanos, no para hacerles la vida más difícil. Las implicaciones a largo plazo de este simple pero pode-

roso concepto pueden ser significativas en términos del tipo de decisiones que en el futuro puedan ser hechas por clientes que se opongan a los funcionarios que son votados o a los servidores públicos. El desarrollar un servicio al consumidor ha incluido un cambio importante en la mentalidad de muchas organizaciones del sector público y todas las dificultades en la motivación del staff y de la organización se incluyen.

Mientras haya poca duda en que el desempeño ha mejorado en muchos gobiernos como resultado de un enfoque al cliente, de forma más interesante las percepciones del cliente están más mezcladas. Un estándar de mejoramiento comúnmente citado es el tiempo utilizado y la documentación requerida para obtener un pasaporte -un ejemplo tan común en literatura enfocada al cliente como es la colección de desperdicios en la discusión de concesiones. Un problema es que mientras la calidad de los servicios individuales pueda ser mejorada su nivel general puede disminuir.

y el enfoque de las iniciativas en la calidad del servicio no es la calidad del abastecimiento del servicio sino más bien de los productos del mismo. Mientras los tiempos de espera para operaciones médicas deben ser reduci-

dos, ¿qué pasa con la calidad y cuidado del staff médico, y el éxito médico o el porcentaje de sobrevivientes? La calidad de los servicios es únicamente un aspecto de todo el desempeño. Un enfoque en la prestación del servicio a corto plazo las preguntas pueden distraernos de factores más importantes de los servicios públicos.

El enfoque al cliente también tiene una dimensión de la gestión dentro de las organizaciones del servicio público. Las unidades de apoyo (contabilidad, unidades de personal, etc.) existen para proveer el servicio a las partes operativas de la organización. Ellas no existen como un fin en sí mismo. Su desempeño puede ser considerablemente mejorado si pueden desarrollar un enfoque al cliente; la posibilidad de concesionamiento puede impulsarlas a hacerlo.

La devolución ha sido un tema relevante de la reforma del sector público. Tiene un número de elementos relacionados:

- a) Devolución de responsabilidades a otros niveles de gobierno
- b) Devolución del centro a los departamentos operativos, incluyendo el establecimiento de agencias autónomas

e) Devolución dentro de las organizaciones.

En los últimos dos casos una muestra significativa ha sido eliminar normas y reglamentos innecesarios.

En un número de países la devolución del nivel nacional a los niveles más bajos de gobierno ha sido sustancial (Dinamarca, Finlandia, Francia, Suecia, pero no el RU). Esta devolución es un cambio probablemente perdurable y significativo. En algunos casos esta devolución de ambas, responsabilidades y finanzas no ha estado acompañada de una clara relación de responsabilidades entre los niveles de gobierno. Se ha argumentado si ambas, -responsabilidad y finanzas- están dando responsabilidad democrática, lo que significa que cada nivel de gobierno pueda mantener su propio rumbo sin la necesidad de tales arreglos de responsabilidades.

Como se mencionó previamente, la creación de agencias autónomas o unidades (Canadá, Dinamarca, Francia, Suecia, RU) es otro desarrollo con implicaciones de largo plazo para la responsabilidad y el desempeño. Como lo señalo con anterioridad, la separación de las políticas de la administración es parte de esto solo en unos cuantos países (Nueva Zelanda y RU); en otros,

tales agencias pueden haber tenido un significado de monitoreo de las políticas, desarrollo y papel consultor (Suecia): La responsabilidad para los resultados únicamente más que para los productos puede ser más clara, pero es preocupantemente más limitada.

Existe la pregunta de la adecuación del desarrollo de la política y el gobierno del centro. Entre más grande sea la desagregación, más difícil es el gobernar, una preocupación expresada por los Ministros de Nueva Zelanda. De forma clara, deberla de existir un límite sensible a la desagregación. Las agencias autónomas, las agencias de los ministerios centrales y los ministerios de cartera, todos necesitan transformarse ellos mismos para este nuevo régimen. Hay alguna evidencia, que no es suficiente para esta transformación el tomar lugar para asegurar el cambio sustentable y significativo.

En muchos países hay también suficiente libertad en las normas impuestas centralmente sobre asuntos presupuestarios y de personal (Australia, Nueva Zelanda). El nivel de autonomía en cuestiones de personal trae aún factores sin resolver, respecto al futuro de un unificado (aunque móvil e ilimitable) servicio público (Nueva Zelanda y RU). Pero mientras muchos gobiernos se están preparando para liberar

compromisos, en las clasificaciones del trabajo y los procesos de promoción ha habido mucho menos devolución en las relaciones industriales y en los procesos de fijación del pago. Aún los controles del ajustado presupuesto y los requerimientos que viven los administradores, las consecuencias presupuestales de sus negociaciones han limitado algunos "excesos".

Con cualquier devolución hay preocupación al respecto, por ejemplo, las políticas del mérito y equidad que no deben ser observadas, que algunos servidores públicos están en posiciones sobreclasificadas y se pagan demasiado a ellos mismos y así sucesivamente. Pero hay que recordar que esa devolución de decisiones operacionales no significa libertad de acción. Por el contrario las decisiones son desarrolladas dentro de un marco de política y los administradores deben hacerse responsables de esas decisiones dentro de este marco. Reportar y auditar la toma de decisiones como parte de esa responsabilidad.

La devolución está basada en una visión en que las decisiones son tomadas más cerca a su actual punto de impacto y por lo tanto con mayor conocimiento de resultados similares son parecidos a ser mejores decisiones. Hay una pequeña evidencia de que la toma de de-

cisiones centralizada es mejor que desarrollar la toma de decisiones evitando decisiones inapropiadas. Ciertamente no hay evidencia de presupuesto inflado por devolución financiera. Lo contrario es el caso; la devolución financiera ha significado habilitar gestores para realizar estrechos controles de gasto agregado.

No obstante, "dejar que los administradores administren" ha sido difícil de realizar en un determinado número de países. Un interés en complacer más que en desempeñar una visión de la autonomía gerencial, puede dar mucho poder a los servidores públicos a expensas de los servidores votados y se teme que se incremente el riesgo de "incongruencia" y se limite su progreso. Pero hasta los políticos de EU han reconocido las ineficiencias creadas por normas y reglamentos excesivos, como reflejaron en la liberación de reglamentos de personal y de adquisición.

Este es un punto apropiado en la discusión del tema de ética y el factor **"mala fama" que parece concernir al RU y Nueva Zelanda**, pero menos en otros países donde se ha perseguido extensamente la nueva gestión pública como en Australia y los países nórdicos. Cualquier "traba" en las cuotas de **alta consultoría o remuneración** ejecu-

tiva o lo significativo o más de lo que acostumbraban es menos importante que la percepción de que la nueva gestión pública debe fomentar importando valores del sector privado al público. Para empezar esta visión es injusta para el sector privado donde muchas compañías tienen frugales y éticos regímenes de alta gerencia. El problema es que en muchos casos no se han establecido reglas o guías bajo la forma de "dejar que los administradores administren" o la necesidad de usar prácticas del sector privado. Pero esto debería ser fácilmente tratado con señales claras y guías concernientes a la remuneración **ejecutiva y otros** "ingresos". Entonces la avaricia de tillos pocos 110 retracta la importancia de las circunstancias externas de una gestión de vuelta. Los códigos de conducta y ética son esenciales. El sector público no es el sector privado.

Mi propia visión es que la devolución o liberación de reglas y el dar a los administradores mayor flexibilidad y autonomía, ha sido el factor clave para mejorar el desempeño del sector público. El desempeño de la concesión y hasta el desempeño pagado deben de haber creado una contribución pero el simple acto de liberar al sistema ha sido incomparablemente importante.

Un aspecto importante de la responsa-

bilidad es la información. En muchos países, nunca ha habido suficiente información públicamente disponible sobre la operación de las organizaciones gubernamentales. En países con derecho a la información esto es más pronunciado. Pero, la calidad no es el punto: el punto es, un área donde más trabajo necesita hacerse. Instituciones de auditoría pueden jugar un importante papel en asegurar la confianza y hasta la relevancia o validez de la información dada, mientras no se retraiga de la responsabilidad de administrar para desarrollar información bien dada como parte de la auto-evaluación.

El concepto de desempeño de la concesión es una larga extensión del otro lado de la moneda para la autonomía. Involucra a ambos: un énfasis en el desempeño y el desarrollo de nuevos instrumentos de responsabilidad. Los contratos deben ser entre ministros y organizaciones que especifiquen niveles de autonomía, que requieran resultados, sanciones y recompensas. Deben de incluir contratos para algunos CEO's. Mientras no lo hace normalmente un acuerdo legal, un desempeño de la concesión incluye empeños mutuos. Así como debe de modificar vie-

jas relaciones jerárquicas e incluir sanciones y recompensas y otros incentivos tanto a título personal como de manera institucional, que son nuevos en un sector público. Esto presiona en los sistemas de medición del desempeño con todas las limitantes y posibilidades en juego. Sin duda parece ser un problema en el RU donde el uso de un relativo número pequeño de indicadores de amplio desempeño (frecuentemente determinado políticamente) refleja el "row and ready" [modo improvisado] del sector privado de indicadores del desempeño, con insuficiente cuidado para las consecuencias disfuncionales. Por supuesto, en el sector privado importa menos, hay siempre mercado subsistente para el último examen. Necesitamos recordar que medir el desempeño en el sector público es tener un "mejor sentir" sobre toda la eficiencia del desempeño, la eficacia y la calidad del servicio, no acerca de un solo renglón.

Notas

1 Documento presentado para el XIII Congreso en Entrenamiento y Desarrollo de Allos Servidores Públicos, Dublin, Irlanda, /1995.

La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo

Pedro Medellín Torres"

1. Introducción

Cuestionar la transformación de **las** sociedades latinoamericanas como un proceso de transición democrática **pa-**rece un despropósito. **La** eufórica prosperidad del llamado «decenio de la democracia», desatada por el «hundimiento» del comunismo) la caída de los regímenes dictatoriales, es **procla-**mada como el signo característico de los nuevos tiempos. De repente se redescubren las calidades redentoras y **pacíficas** del saber y la soberanía popular. De pronto se redimen las bondades del libre juego de oferta y demanda. El tiempo de la «revolución **democrática**» se acepta sin cuestión.

En el marco de un creciente individualismo, la libertad de elección de cada individuo frente a su comunidad y su

soberanía frente al Estado, se privilegian **y** difunden como **las** bases de una «nueva» democracia. Ser demócrata **y** luchar por la democracia se promueve como **la** nueva virtud del «bien pensar» que marca los límites entre dioses **y** diablos **y** no permite transgredir los tabúes del momento. El poder de **las** elites, el racismo, la intolerancia, la para-institucionalidad, **la** corrupción, la impunidad **y** la marginalidad, se diluyen en el recipiente de las «libertades, igualdades **y** soberanías». Es el signo de la descentralización **y** la participación que pretende vaciar **y** desarticular el contenido conflictivo del cambio. Proclamada como la virtud del «bien **actuar**», la aceptación **generalizada** del ciudadano consumidor **de** gobierno, parece dejar a la democracia **liberal** **y** a la economía de mercado sin enemigos a la vista.

En medio del frenesí de **las** comunicaciones, **las** estructuras políticas **y** sociales se erosionan. La política se de-

• Director del Departamento **de** Investigaciones **y** Profesor **en** el área de Teoría **del** Estado **y** Administración Pública, en el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales -CJDER- de **la** Universidad de los Andes.

grada con la misma velocidad que el cuerpo social se fragmenta. Los medios, particularmente la televisión, copan y redefinen los espacios y valores de la vida en sociedad: las ideologías conflictivas se proyectan como la búsqueda del buen sentido; las luchas políticas se presentan como simples protestas de consumidores; los conflictos sociales se muestran reducidos a la insatisfacción de necesidades básicas. Todo en el escenario prefabricado de la pantalla que procura convertir la insurgencia social en la democracia manifestante".

La doble virtud del «bien pensar» y del «bien actuar», abre paso a la fuerza «emancipadora» de la videocopolítica'. Exaltada en su poder simbólico de libertades e igualdades, a la videopolítica se le confiere el no despreciable papel de sustituir a la política como factor de mediación del orden establecido. En medio de la incertidumbre, los medios audiovisuales se muestran capaces de producir y reproducir la imagen virtual acerca de lo que es y debe ser la buena democracia y el buen mercado en América Latina.

Libertad de elección y de consumo se promueven en un escenario caracterizado por la exigencia de velocidad y contundencia en los mensajes. Los valores mercantiles de la eficiencia y la

eficacia se proyectan como el nuevo fundamento de la construcción democrática. Cobertura, capacidad y oportunidad en la prestación de los servicios, en el manejo de los conflictos o en la provisión de la información, se utilizan indistintamente para dar prueba de verdad democrática.

Transtomadas por la fuerza emancipadora, las transformaciones latinoamericanas se distorsionan y reducen entre dos extremos. Unas veces, se expresan como factor crucial de los reacomodamientos apretados de la democracia procedimental, en donde más que el contenido, lo que importa es la existencia de las formas democráticas. Otras, se invocan bajo las reivindicaciones demagógicas de la visión providencial de la democracia, en donde más que consolidar procesos democráticos lo esencial es hacer prevalecer la democracia como el ideal de sociedad⁵.

El escenario parece adecuado para formatizar las reglas de juego. Los medios de comunicación generan una imagen que proclama cómo América Latina también ha entrado en la «época postmoderna, pragmática, materialista y de 'pensamiento débil' que consagra el triunfo de la eficacia sobre la ideología, haciendo cierto aquello tan criticado 'el ocaso o el fin de las ideologías'»⁶.

Es el legado victorioso del llamado «año de prodigios» en Europa del Este (1989)⁷. Antes que clarificar el rumbo de las reformas, ha contribuido a profundizar la distorsión de las transformaciones latinoamericanas en curso. Las luchas por el pluripartidismo y las elecciones de gobierno y parlamento (Hungría, Rumania, Bulgaria) o las luchas por el retomo a la democracia (Checoslovaquia y Polonia), se toman como los referentes por excelencia. Una y otra vez la vidcopolítica los expone para validar la intensidad e irreversibilidad del cambio.

Transición democrática y libertad de mercado, se proclaman como el horizonte único y común para América Latina. Pero no se trata de una transición y una libertad referidas a la diversidad y riqueza inventiva de los procesos en curso, sus avatares y contradicciones. Se trata, por el contrario, de la transición y la libertad construidas por el espejo tirano de la «buena democracia» y el «buen mercado» de Occidente. Es la videopolítica en acción. Así como los gobiernos de los países más desarrollados invocan su democracia y mercado por referencia a la pretendida no-democracia y el no-mercado de los otros (hoy los países del tercer mundo), que los exime de todo cuestionamiento sobre sus propias virtudes democráticas y de mercado', los go-

biernos latinoamericanos invocan la transición democrática y la libertad de mercado dentro de una noción vaga y reducida que toma a una y otra por su ocurrencia y apariencia inmediatas (elección directa y soberanía de consumo). No sólo porque son las formas más fáciles de entender y reflejarse en el espejo tirano, sino porque la invocación los exime de todo cuestionamiento sobre el carácter excluyente y violento de su espíritu democrático. Es la versión parroquial del «fin de la historia» que hace carrera en los países de la región.

Sin embargo, los desafíos que impone la acción inventiva de los actores sociales, desbordan la transición democrática como un problema de inadecuaciones funcionales, para ponerla en términos de la disyuntiva orden/caos. Una distorsión empírica se abre paso: «La argumentación sobre el saber y la soberanía popular no puede ser desentendida de los diagnósticos que concierdan a la sociedad democrática como carente de recursos internos de gobernabilidad y a los regímenes autoritarios como portadores del orden en general ...»⁹. La distorsión empírica revela una peligrosa reducción: «Se tiende a tomar como democratización, toda aquella concesión limitada y controlada por el poder de ciertos derechos civiles y políticos, en un marco de liber-

tades que conserva los rasgos esencia- les del autoritarismo!»",

La pregunta marca el sentido ...¿Los cambios hacia la democracia procuran el tránsito hacia un régimen político pluralista, moderno y participativo o por el contrario, buscan restaurar un régimen oligárquico, caduco y excluyente, basado en el fraude, la ficción de la representación y el recurso de la fuerza autoritaria?...

La evidencia del dilema parece abrumadora. La tarea que sugiere en la indagación de las innovaciones democráticas inmersas en los procesos en curso, pone el problema de la transformación de estas sociedades en términos del objeto, legitimidad y gobernabilidad de la democracia. Es decir, en términos de la transición y consolidación democrática en América Latina. Sin embargo, por pertinente y saludable que sea la cuestión, el peligro es inminente. Por una parte, reduce las luchas políticas y sociales a la lucha por la democracia como un fin en sí mismo. Por otra, distorsiona la transformación de las sociedades como un problema de inadecuaciones en las estructuras, las organizaciones y las mediaciones políticas.

De la misma manera, sin profundizar demasiado, la perspectiva del «buen

mercado», ofrece un panorama similar. Los desafíos que impone la libre asignación de recursos, sobrepasan las reformas como simples reacomodamientos institucionales. La dinámica, intensidad y direccionalidad de las reformas económicas, antes que abrir un espectro amplio de posibilidades, han venido a complicar el panorama. La irrupción y multiplicación de tensiones y conflictos en torno a la privatización de algunas empresas estatales, la eliminación de reglamentaciones y regulaciones gubernamentales, la reducción de aranceles y otras barreras comerciales, la racionalización del gasto público y el equilibrio presupuestal, antes que conferir una mayor primacía al mercado, le ha impreso una mayor visibilidad y centralidad al Estado. Mientras más se invoca su desmantelamiento, más fuertes son las presiones y acciones gubernamentales por su reforzamiento como agente central del desarrollo.

En este escenario, la transformación de las sociedades latinoamericanas se muestra mucho más vasta y compleja. Implica la irrupción de nuevos actores sociales, nuevos conflictos, nuevas racionalidades. Lejos de las virtudes silenciosas de la revolución no violenta y la unidad consensual por la «buena democracia» y el «buen mercado», que proclama la videopolítica, la transfor-

mación latinoamericana es conflictiva, contradictoria y violenta. Con mayor o menor intensidad, en los países de la región se producen hechos inesperados, evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. Lo establecido aparece súbitamente suspendido. Los actores están reforzados a elecciones precipitadas y confusas. Las alianzas, de ordinario, están dictadas por el oportunismo y son débiles y efímeras!'

Incertidumbre política, inmovilidad institucional y emancipación social. antes que señalar las virtudes pacíficas y redentoras de la transición democrática y la libertad de mercado, se constituyen en los rasgos distintivos de una lucha abierta que pone en cuestión lo establecido para interpelar a los individuos en la definición de su futuro. Es la confrontación que entraña múltiples facetas que desbordan no sólo las luchas por la democracia como un fin en sí mismo, sino la transformación de las sociedades como problema de inadecuaciones e inviabilidades políticas: la persistencia de las redes clientelares no dejan entrever los límites entre lo público y lo privado; la para-institucionalidad (en lo económico, lo político, lo administrativo y lo social) no permite desentrañar los límites entre legitimidad y legalidad; y la cada vez mayor movilidad política y social de las dirigencias partidistas tradicionales

y de los movimientos sociales [nuevos y seculares], impide caracterizar las esferas de adscripción e identificar el rumbo de los proyectos políticos y sociales en las sociedades latinoamericanas.

Es preciso superar, entonces, la transformación de las sociedades como un problema de transición democrática y libertad de mercados. Primero, es necesario reubicar el proceso de transformaciones en el plano global y paradójicamente más concreto de las readecuaciones económicas, las reformas políticas y los reajustes sociales en curso. Es decir, hay que reconsiderar las transformaciones en términos del quiebre y reconstitución de las relaciones Estado-Régimen Político-Régimen de Acumulación en América Latina. Por otra parte, es preciso repensar las transformaciones en términos de su naturaleza dinámica interna y grados de diferenciación entre la sociedad y el Estado en el proceso. Estos, la exigencia de identificar las tensiones y conflictos que están en la base de las transformaciones, los escenarios en que se desenvuelven y los dilemas que los rigen.

La tarea que se impone es doble. Por una parte, replantear la relación que existe entre los cambios en las estructuras políticas y las transformaciones

económicas. Y por otra, reconsiderar el lugar estructural que ocupa el Estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas, sus efectos y su articulación interna como relación social frente al proceso transformador y frente a la crisis misma del Estado.

Este ensayo se propone replantear algunos conceptos y elementos que permitan abrir nuevos frentes de aproximación al proceso de transformación en curso, identificando sus tendencias, paradojas y límites. Por ambicioso que resulte, intentar abordar los retos implica, parafraseando a Lechner, «no sólo 'revisar las interpretaciones que nos hicimos de nuestras historias, sino también los conceptos con que nos imaginamos el futuro»!",

2. La transformación como lucha por el orden

Tres consideraciones fundamentales guían este esfuerzo:

Primera: La transformación de las sociedades entraña la lucha por el orden social.

La noción de orden se desdobra en dos sentidos. Por una parte, como distribución de funciones en la división técnica

y social del trabajo" y, por otra, como indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder!". La distribución de funciones hace referencia a una racionalidad *técnico-instrumental/ a través de la cual se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos*. La indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder, hacen referencia a una *racionalidad normativa* a través de la cual los individuos interiorizan las condiciones de existencia para constituirse como sujetos, bajo un sistema de reconocimientos y mediaciones que estructuran la vida en sociedad",

Mientras que los cambios en la racionalidad técnico-instrumental ponen de presente la noción de *modernización*, los cambios en la racionalidad normativa señalan la noción de *modernidad*".

El orden se define por oposición de racionalidades. La transformación de las sociedades se presenta como una tensión entre modernización y modernidad. Es el momento de la no correspondencia entre las normas y prácticas universales (políticas, económicas y sociales) que rigen la unidad entre proceso de trabajo y proceso de valoración a escala mundial, y las normas y prácticas particulares (políticas, eco-

nómicas y sociales) que rigen el transcurrir cotidiano de una formación social particular.

Segunda: La no correspondencia es activada y reproducida por la lucha entre una nueva racionalidad técnico-instrumental, que irrumpe para modificar las condiciones de existencia de los individuos, y una racionalidad normativa que se opone para hacer prevalecer lo establecido.

Es la lucha por la mutua determinación en donde, a la manera de Marx en el Manifiesto Comunista, «todas las relaciones sociales estancadas y enmohecidas, con su cortejo de ideas admitidas y veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificar. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven obligados a considerar serenamente sus condiciones de existencia»!".

Sin referencia a la noción de sujeto, nuevos actores irrumpen en escena para cobrar vida propia. La lucha por su reconstitución como sujetos es también la lucha por la reestructuración de sus sistemas de reconocimientos y mediaciones. La confrontación de racionalidades se desplaza y reproduce en

todas las instancias de la estructura política, económica y social; crea fisuras, desata conflictos y abre nuevos focos de tensión y lucha social.

Tercera: La lucha de los individuos por su reconstitución como sujetos no es la lucha por su legitimación. Es la lucha por la hegemonía y la dominación.

Es la confrontación en la que, por una parte, cada uno busca imponer sus propias prerrogativas sobre las demás para imprimirle una dirección determinada al proceso político, económico y social. Y por otra, la pugna en la que cada uno procura refinar y reforzar los mecanismos que aseguran que las relaciones inherentes de dominación capitalista se desdoblén, interioricen y expresen como relaciones de poder político institucionalizado. Sin modernidad, la modernización deviene como una tarea inacabada de hegemonía y dominación. La refundación del orden social aparece incierta.

J. Modernización y modernidad: Del ajuste estructural a la transición democrática

Dos hechos fundamentales marcan el proceso de transformación de las so-

ciudades latinoamericanas. Por una parte, en el plano político, se suceden significativas reformas políticas, reacomodamientos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. Por otra parte, en el plano económico, se registran profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, que imponen nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías.

No se trata de fenómenos aislados y coyunturales. Se trata de procesos estructurales de transformación que confluyen y se confrontan en un escenario común: el quiebre y reconstitución del orden social en América Latina. Es la interpelación abierta, contradictoria y conflictiva que relocaliza al individuo en la esfera económica y la vida social, le exige tomar conciencia de su nuevo lugar en la sociedad para reinsertarse como sujeto (político, económico y social) y asumir los roles que se le son asignados. Este es el signo de la transformación en América Latina.

3.1. La vía del ajuste estructural (1975-1985): En busca de la modernización centrífuga¹⁸

Desde mediados de los años setenta, una nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe en América Latina. El progreso tecnológico, la especialización de las unidades productivas, la cuantificación creciente de los salarios y la automatización del esfuerzo físico, se difunden como bases de una racionalidad que procura sustituir la gestión estática, y concentrada de los recursos productivos, por una gestión dinámica y descentralizada del saber y la destreza productiva",

La atomización y descentralización de los procesos productivos, y la reconversión de industrias intensivas en trabajo a industrias intensivas en tecnología, se presentan como rasgos distintivos de la nueva racionalidad técnico-instrumental". No sólo imponen novedosas exigencias a la movilidad de los recursos productivos, alterando los canales de interconexión entre el capital y el trabajo sino que, más estructuralmente, modifican las condiciones de existencia de los individuos: redefinen su carácter como agentes en la producción económica y la reproducción social, sus patrones de gestión y regulación en las fábricas y los hogares y fi-

jan sus nuevos parámetros de movilidad social. Es **la** nueva racionalidad que **marca** la convergencia entre el lugar de producción (la fábrica) y el lugar de reproducción social (el hogar); **la** transformación de asalariado en contratista o trabajador **a** destajo, y el tránsito de **la** organización y lucha gremial por la distribución de los excedentes o el mejoramiento de las condiciones del trabajo, hacia la organización y lucha reivindicadora por servicios, infraestructura y la *integración* a los mercados y las decisiones del Estado".

La nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe cuestionando la normatividad existente. Expone la precariedad de sus fundamentos, la debilidad de sus articulaciones. Por una parte, la relocalización de los individuos en la procuración y la organización social, pone en evidencia la fragilidad de las interconexiones económicas y el carácter heterogéneo y difuso de las estructuras sociales latinoamericanas. Por otra, los cambios en los patrones de gestión y regulación del capital y la fuerza laboral revelan la escasa difusión de las relaciones salariales y las normas del trabajo en las economías. La irrupción de nuevas normas de organización y lucha social, señalan la exclusión política y la marginalidad

social de grandes capas de **la** población.

La mayor complejidad de las relaciones sociales y la intensidad de la acción colectiva, emergen como señales de la novedosa movilidad y dinámica social. La multiplicación de los intercambios y la acción cada vez más abierta y rápida de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales en tomo a **la** participación en los asuntos estatales. En el contexto de un mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer

Invocando el gigantismo y la complejidad del tejido estatal, el retraso de la legislación y la sujeción a rígidas **normas y regulaciones, el anacronismo** de las presiones corporativas que ejercen empresarios y trabajadores para impedir la reorientación rápida de los recursos en el aparato productivo, la inexistencia de incentivos **al** personal que estimulen incrementos en los niveles de productividad o la exclusión política y social de grandes capas de la población, gobernantes y dirigentes partidistas

tas argumentan la imposibilidad del Estado y la Sociedad para adecuarse a los nuevos requerimientos que la competencia y los mercados imponen.

La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su solución. Los sistemas y mediaciones de reconocimiento que sustentan la racionalidad técnico-instrumental precedente se quiebran con la explosión de las identidades colectivas. Los principios de retribución salarial, representación política y bienestar social, que estructuran la vida en sociedad hasta principios de la década de los ochenta en América Latina, se revelan caducos ante la intensidad y dinámica del cambio.

La apertura de los canales político-institucionales de representación y participación ciudadana, la reorganización de la administración pública y la redefinición del papel del Estado en la economía, emergen como los imperativos para resolver la crisis y emprender el camino hacia la modernización. El mercado, aún cuando de manera confusa y extraviada, se proyecta como el dispositivo del cambio. Referido a la complejidad de las relaciones y la movilidad social, el mercado ya no se reivindica simplemente como el mecanis-

mo de asignación de los recursos. En las nuevas condiciones se perfila como el principio de los procesos, políticos y sociales latinoamericanos. Bajo distintas modalidades y mecanismos, la estrategia neoliberal; del ajuste estructural se difunde como fundamento del cambio".

La reducción de las expectativas y presiones distributivas de los agentes sobre el futuro de las actividades económicas, la promoción de nuevos valores tales como la participación, la autogestión y el disciplinamiento organizacional de las sociedades, el desarrollo de nuevas formas de gestión laboral que estimulen la productividad del trabajo, la eliminación de las restricciones a la competencia en los mercados internacionales y el volcamiento de las economías hacia el exterior, se estructuran, aunque de manera contradictoria y parcial como los principios ordenadores de la búsqueda por la modernización.

Por una parte, los gobiernos emprenden la búsqueda de los mecanismos necesarios para romper las innumerables mediaciones político-sociales y político-institucionales que distorsionan la orientación y asignación de los recursos y las políticas públicas, estimulan la burocratización, la ineficiencia y el gigantismo estatal. Por otra, la

dirigencia empresarial busca quebrar los obstáculos que la regulación estatal y la presión de los trabajadores le imponen al proceso de acumulación, a través del establecimiento de trabas a la introducción de nuevas tecnologías en la producción, a la reorganización de las normas de trabajo y al despido de obreros y empleados ineficientes e incapaces.

La participación abierta y explícita de los trabajadores y ciudadanos en la administración de la crisis, se promueve como el recurso de excelencia para romper el doble bloqueo. Por una parte, el bloqueo surgido de las mediaciones impuestas por la intervención estatal y los sindicatos, en las relaciones entre la empresa, los trabajadores y los mercados. Y, por otra, los bloqueos establecidos por los políticos y burócratas, en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Con más o menos intensidad, bajo formas de descentralización del poder de la nación y racionalización del Estado, se establecen sistemas de consulta que orienten la intervención estatal, se crean instancias y mecanismos de concertación entre los sectores público y privado para la definición del rumbo de los recursos y las políticas públicas, y se abren canales para que los ciudadanos y comunidades tengan la posibi-

lidad formal de ejercer funciones de control y fiscalización sobre la acción de los gestores de política pública. La descentralización (por delegación o transferencia) de responsabilidades en la definición y resolución de los problemas, se proyecta como una alternativa eficaz no sólo para «vender los cambios que se requieren», comprometiéndolo a los trabajadores con su producto y a los ciudadanos con las políticas públicas, sino para restituir, por sobretodo, a la dirección del Estado y de las empresas, el poder real de dirigir-»,

El cambio se perfila como una tarea de «modernización centrifuga» que desplaza las acciones y decisiones del Estado hacia las acciones y decisiones de los ciudadanos, empresarios privados y los mercados:

- a) En lo *politico-institucional*, desplaza los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la «soberanía del ciudadano»;
- b) En lo *burocrático-administrativo*, somete la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y desliza la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado;

e) En lo *económico-social*, cede su papel como productor a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades locales.

Sin embargo, una nueva normatividad frente al cambio se hace imperativa. La modernización requiere de una modernidad que la sustente. Exige nuevas actitudes, nuevas aptitudes, nuevas mentalidades de los gobernantes y burocratas hacia la sociedad y los mercados; de los empresarios y trabajadores hacia los procesos productivos y los mercados; de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos y las políticas públicas; y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder inmersas en el Estado.

El primer quiebre: ¿Estatización de la sociedad o socialización del Estado?

La modernización «centrífuga» revela las relaciones de poder y la práctica social como lugares vacíos. Nuevas dirigencias tecnocráticas irrumpen en las esferas gubernamentales. Desplazan a las dirigencias partidistas tradicionales de sus funciones político-organizati-

vas, hasta dejarlas reducidas a una lucha feroz por la burocracia. Nuevos movimientos sociales de carácter religioso, étnico, cultural y cívico-urbano emergen redefiniendo los ejes de conflicto y cuestionando las formas seculares de organización y lucha social.

Desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, unos y otros buscan llenar el vacío y luchan por su reconstitución como sujetos políticos y sociales. Los tecnócratas, lo hacen a través de la estructuración de mecanismos de disciplinamiento organizacional que los reconstituya como poseedores del poder jerárquico en la organización política y social. Los nuevos movimientos sociales lo hacen mediante la lucha por la «ampliación de la ciudadanía» que los reconstituya como poseedores del derecho a participar y decidir en los asuntos públicos". En un contexto caracterizado por la proliferación de **conflictos** y escenarios de confrontación, las luchas de unos y otros, por su reconstitución como sujetos políticos, marcan una acelerada polarización de las tensiones y luchas sociales.

Por una parte, las nuevas dirigencias tecnocráticas promueven una oferta restauradora de *Esfazificación de /0 Sociedad*, que busca estructurar una sociedad vacía de **conflictos**, en donde la

libertad individual no signifique la negación del Estado sino la participación en él, pues la organización social no expresa divisiones sociales, sino que se constituye en una representación del Estado". Y por otra parte, los nuevos movimientos sociales pugnan por una demanda refundacional de *Socialización del Estado*, que busca estructurar una sociedad deliberante y participativa, en donde la libertad del individuo determina los límites y obligaciones del Estado y la intervención estatal, pues la organización social no sólo expresa divisiones sociales, también se constituye en el mecanismo que debe asegurar justicia y equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Estatización de la sociedad y socialización del Estado son las dos caras de la misma moneda. No solamente señalan el carácter dinámico, contradictorio y conflictivo inmerso en la transformación de estas sociedades. También reubican al Estado como el nuevo centro de la problemática latinoamericana. Es el nuevo referente que da cuenta de una sociedad activa, que empuja la recomposición del bloque en el poder pugna por la búsqueda de un nuevo orden social.

La tensión entre estatización de la sociedad o socialización del Estado, caracteriza bien la magnitud e intensidad

de las confrontaciones, El estallido interpela también a los desplazados. Igualmente desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, las viejas dirigencias partidistas y las organizaciones gremiales tradicionales (sindicatos, productores, campesinos), luchan por mantener su lugar y prerrogativas. Los primeros, reducidos a la administración burocrática luchan por recuperar sus funciones político organizativas y por mantener el control sobre los recursos y las burocracias territoriales. Los segundos, desplazados los centros de decisión, luchan por reconstituirse para mantener su carácter como voceadores y representantes del interés colectivo.

El segundo quiebre: La búsqueda del «buen orden»

La lucha por el orden se proyecta y expresa en una explosión de pugnas distributivas en todos los niveles de la organización política, económica y social. La búsqueda del «buen orden» supone un replanteamiento de la lucha y la reconsideración de los derechos y atributos de los otros. Sin embargo, cada uno reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como el eje sustantivo del nuevo orden.

La lucha por el orden se constituye como una lucha por la hegemonía y la dominación. La búsqueda del «buen orden» impone acuerdos, transacciones, reacomodaciones. El propósito de imponer unos intereses y prerrogativas particulares, para convertirlos como los intereses y prerrogativas generales de la sociedad impone varios esfuerzos. Debe desarticular a las formaciones contrarias, absorber sus interpelaciones, reubicarlas en otra problemática. Es la tarea que condiciona a los individuos, los marca, antes que sean rebautizados como sujetos en el nuevo orden. En la búsqueda del cambio, la noción de gobernabilidad asociada a la crisis política o a la crisis fiscal, no es más que un recurso soterrado para vaciar las argumentaciones de los contrarios y reformar la propia".

Pero la búsqueda de la nueva normatividad aparece entabada. La desconexión entre el Estado y sus territorios, no permite que la descentralización pueda ir más allá de la simple intencionalidad legislativa; la corrupción, el burocratismo, la confrontación y la usurpación y lucha de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como la fragmentación del aparato estatal, no permiten realizar la cirugía para separar los intereses corporativos de los intereses estatales, los intereses públicos de los privados, ni para alte-

rar los mecanismos de toma de decisión en las esferas pública y estatal.

Sin referencia a una modernidad reconstituida la tarea de la modernización se revela incompleta. La débil capacidad de maniobra política y económica de los gobiernos, la creciente confusión y desfiguramiento de las ramas del poder público y el aparato estatal, el debilitamiento de los partidos políticos, la reducción sistemática de las libertades ciudadanas y la pérdida de la base social del naciente neoliberalismo desbordan las búsquedas del ajuste estructural que caracterizan las reformas hasta mediados de los ochenta.

En la gestión de las reformas, los gobiernos no siguen una única estrategia, sino que van redefiniendo sus políticas en función de la complejidad y velocidad creciente de las situaciones que se presentan. El fracaso de las políticas ortodoxas y/o heterodoxas de «choque» contra la inflación y los desajustes fiscales, la incapacidad de los gobiernos para «disciplinar» a los empresarios y a los trabajadores en la lógica del «ajuste», o a los ciudadanos en la lógica de la «austeridad» y la imposibilidad de contener la estampida de las bases electorales, replantean las búsquedas de la nueva normatividad.

3.2. *Del* ajuste estructural a la transición democrática (1985-): En la vía de la reestructuración orgánica

Los cambios operados por el «leitmotiv» de In modernización exigen un nuevo modo de institución de lo social. El disciplinamiento organizacional debe ser reconcebido dentro de una idea más orgánica de disciplina social. La resocialización de los individuos debe superar el carácter restringido de las convocatorias como ce-administradores de la crisis y ce-gestores de la acción pública, para reorientarse hacia una visión más completa de integración social y control colectivo. Es la domesticación que procura articular los controles y *disciplinas* de las organizaciones (mediadas por las jerarquías), con los controles y disciplinas de mercado (mediado por la ganancia) y los controles y disciplinas de la territorialidad (mediada por las responsabilidades asignadas al entorno específico de un individuo).

La democracia como fundamento del cambio

La democracia, antes difusa y extraviada, se clarifica y reorienta como el eje básico de la construcción. En ella se depositan todas las esperanzas de gene-

rar un nuevo sentido que impregne a la sociedad y rebautice a los hombres, cortando sus lazos con el pasado. La democracia debe disolver los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento que se alimentan de la temática de la organización gremial, la redistribución, el bienestar y la justicia social. Su tarea es la de abrir paso a la nueva normatividad del cambio. La democracia debe imponer nuevos sistemas de mediación y reconocimiento que singularice y privatice a los individuos en un nuevo complejo de relaciones sociales-".

La permeabilidad del Estado por la sociedad. el desmoronamiento de las barreras entre lo público y lo privado y la competencia entre éstos por la captación y manejo de los recursos económicos". no sólo se proyectaan como los principios básicos de la nueva construcción democrática. También redefinen la naturaleza de las instituciones de fa democracia.

En las nuevas condiciones, las instituciones de la democracia, aparecen vaciadas de contenido político para proyectarse como instancias técnicas propicias para la resolución de problemas cotidianos (satisfacción de necesidades básicas de los individuos, mejoramiento de sus niveles de vida, aumento de sus ingresos, etc).

Competitividad y eficiencia, antes bases constitutivas del mercado, se proyectan ahora como los fundamentos de las instituciones de la democracia. Estructuran un nuevo modelo que procura la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales, para convertirlas en decisiones y acciones de una nacionalidad colectiva".

Pero, no se trata de una agregación referida a la presentación de elaborar desde la base las opciones y decisiones del desarrollo. Se trata de una agregación que busca delimitar, desde la cúspide, el campo de los temas que son aceptados social y políticamente, para asitracionalizar' las decisiones. La organización política como expresión de la voluntad colectiva, queda sumida por la aplicación de normas técnicas para la solución de problemas puntuales de acuerdo con criterios de rentabilidad, oportunidad y riesgo.

La democracia emerge vaciada de contenido político y llena de contenido técnico. La práctica deja de constituirse en el punto nodal alrededor del cual expresan las contradicciones, pugnas de intereses y diversidad de proyectos de sociedad. La democracia, aparece ahora transformada como concertación para la determinación de una solución óptima".

La reconversión de las instituciones democráticas, tiene como contraparte el giro hacia la soberanía y el saber popular. En las nuevas condiciones, al ciudadano se le atribuyen novedosas calidades redentoras y pacíficas. Se le invoca como el «gestor» del desarrollo y el «constructor» de un nuevo «modelo» de sociedad. Es el «reconocimiento» que exige, en la nueva normatividad que gobierne lo social, la construcción de un individuo que abandone sus espacios tradicionales de constitución como sujeto político y actor social".

Competitividad y eficiencia se revelan como los referentes propicios. Promueven un orden social en donde la ampliación de la ciudadanía asume la forma de un proceso de constitución y formación de nuevos sujetos políticos y sociales, con capacidad para generar y reproducir la estabilidad de un régimen virtual",

En nombre de la eficiencia y la competitividad, las obligaciones específicas de las organizaciones mercantiles se desdoblan para convertirse en la matriz general de las obligaciones políticas y sociales. Su tarea es mantener el orden, tratando de evitar las tensiones y conflictos sociales que pueden resultar de la puesta en cuestión del

sentido y contenido «social» del crecimiento y desarrollo.

El ideal democrático, ha sido domesticado por las organizaciones del orden mercantil para convertirse en un componente de la competitividad y eficiencia microeconómicas". De la disciplina organizacional que intenta **estructurar** una sociedad sin conflictos, se hace tránsito hacia un proyecto más acabado de refundación ciudadana y comunitaria. La modernización del Estado ha entrado en la ruta de la estructuración orgánica.

La vía de **la** reestructuración orgánica

La nueva democracia, forma referente por excelencia a la eficiencia y la competitividad de las instituciones democráticas, emerge como el principio que tiende a estructurar los novedosos sistemas y mediaciones de reconocimiento en donde se construye el hombre nuevo, en actitudes, aptitudes y destrezas. El problema de la democracia y la transición democráticas se proclama como el nuevo centro estratégico de la modernización: *todo lo que el mercado no pueda disciplinar, que lo discipline la democracia.*

Es la normatividad en donde cada individuo debe ser responsable de su entorno, tiene una función que cumplir y unas reglas de juego que aceptar. Su pugna de intereses, contradicciones internas y diferenciación social se carnulan en el nuevo ropaje de la «solidaridad social». Su negativa a funcionar como parte del sistema, un sistema local, afecta a todos. Es el disciplinamiento en donde, a la manera de Foucault, la «culpabilidad se desplaza del acto consumado a la intencionalidad inscrita en su mente y la represión se extiende del castigo del acto a su prevención por la sociedad».

El nuevo ciudadano, es ahora consumidor de gobierno, que vigila y debe ser vigilado. Su rebautizo se oficia en las aguas del viejo Hobbes: «No pretendiendo otra cosa que la gloria de la obediencia, el nuevo ciudadano debe acudir como siempre o como nunca a la autoridad del gobernante y por añadidura conviene que participe y que lo haga bien, so pena de ser tachado de falta de civismo, necedad o lo que es peor de sentimientos anti-democráticos»³⁸.

Es en esta perspectiva que de los proyectos que caracterizan las reformas del ajuste estructural, se transita hacia proyectos más orgánicos de moder-

nización caracterizados por tres tipos de tendencias:

a) La democratización de los regímenes políticos que, bajo el principio de la descentralización político/electoral y administrativa/decisional de la nación hacia las regiones y localidades, favorece a redefinir los ejes de unidad orgánica entre el Estado y el Régimen Político. Por su naturaleza, da cuenta de un proceso de tránsito de formas representativas a formas participativas, participativas y consultivas, que reorganizan tanto los ámbitos político-institucionales del poder presidencial, la representación partidista y la acción representativa, como los ámbitos territoriales de la intervención estatal y la función pública que sustentan las relaciones de poder y la práctica social en América Latina.

Se trata de una tendencia que busca redefinir la territorialidad de las relaciones Estado-Sociedad Civil-Economía. Es decir, que trata de dar una nueva forma institucional a los principios organizacionales y las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que rigen las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, entre la nación y los municipios, y entre los gobiernos nacionales y las comunidades locales. Las municipalidades se señalan como los nuevos centros estratégicos para le-

gitimar la práctica política, operar la distribución del ingreso y procurar el desarrollo económico y social de los territorios. Las regiones son llamadas a estimular la selectividad, flexibilidad y eficiencia de la intervención estatal y el sector privado. La nación, y con ella el poder de los gobiernos nacionales, se invoca como el referente necesario para mantener un orden mínimo que asegure la unidad del Estado.

b) Las transformaciones en la corporeidad del Estado que, bajo el principio de la racionalización operativa y organizacional para la eficiencia y eficacia del Estado, tienden a redefinir las formas de articulación político-institucional y económico-social que concretan las competencias y responsabilidades del Estado, los territorios y los agentes sociales en la gestión pública. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una corporeidad «redistributiva», propia de la intervención «corporativista y extensiva» del Estado Benefactor, basada en la organización gremial de empresarios y trabajadores, hacia una corporeidad «retributiva» propia de una intervención «selectiva y estratégica» del Estado Empresario, basada en la organización autogestionaria, responsable y definida en torno preciso de la comunidad y los ciudadanos.

La nueva corporeidad del Estado debe

estar definida por la *mrston*, razón y práctica «empresarial» de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es la tendencia que procura simplicidad de las estructuras y procedimientos y autonomía de las unidades operativas. Flexibilidad y *autonomia* se invocan como los ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. La difusión de principios tales como costo-beneficio, calidad de la prestación del servicio, información al cliente y el concepto global de servicio, buscan reconvertir las estructuras y organizaciones estatales en empresas públicas, a sus gobernantes en gerentes y a sus usuarios en *clientes*".

e) La universalización de las políticas macroeconómicas que, bajo el doble principio de la desregulación y liberalización económica, tiende a redefinir tanto los ámbitos de intermediación de las políticas nacionales entre los productores locales y el mercado mundial como las instancias y mecanismos estatales de gestión del capital y la fuerza laboral en las economías. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una gestión macroeconómica del Estado basada en la expansión de la demanda y la protección de los mercados internos, hacia una gestión estatal fundamentalmente financiera basada en el estímulo al ahorro (interno y ex-

terno) y la competencia abierta con el exterior.

Se trata de una tendencia que busca la homogeneidad y armonía de las políticas macro de los países, como condición para asegurar los procesos de integración de los mercados y las economías nacionales. Concebida, en principio como un requerimiento para emprender los procesos de apertura y liberalización económica, la universalización de las políticas macroeconómicas poco a poco se ha convertido en un elemento constitutivo que no sólo favorece los vínculos económicos entre las naciones (integración real), sino además que establece y consolida el marco institucional que rige tales vínculos (integración formal). Integración para la ampliación de mercados, para el incremento de productividades, para estimular la movilidad de los factores productivos, para la reconversión y desarrollo de nuevos frentes productivos, se esgrimen como los argumentos cruciales para relanzar la acumulación de capital en estos países".

Democratización de los regímenes políticos, transformación en la corporeidad del Estado y universalización de las políticas macroeconómicas, marcan el tránsito del proyecto neoliberal del ajuste estructural hacia un novedoso proyecto de *conservatismo democrá-*

tico, en donde democracia liberal y economía de mercado, se presentan una y otra vez como los ejes de un nuevo orden social acabado". Es la modernización de la «nueva democracia» que se desliza entre dos formas relativamente identificables. Por una parte *la providencia democrática*, en donde la democracia emana de una ley natural exterior a los hombres (el mercado) que les permite reencontrar su libertad individual de elegir, de acuerdo con los valores y principios dados por su «sistema de preferencias» (México, Chile, Venezuela, Argentina, Perú y Bolivia). Y por otra, *la democracia procedimental*, en donde más que el Ideal democrático; lo que importa es el juego democrático; más que el ideal de justicia, las que valen son las reglas justas e iguales para todos (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador).

4. «Impasses» y desencantos de la reestructuración orgánica: Avatares y contradicciones de una modernidad extraviada

América Latina enfrenta un periodo impropio para la definición de principios inmutables. Aceptar democracia liberal y economía de mercado como los ejes de un orden acabado, significa aceptar, por una parte, que en la rees-

tructuración la cuestión democrática se reduce al formalismo ahistórico de las adecuaciones institucionales, cuya lucha constituye su propio objeto. Y por otra, que la lógica del mercado lejos de destruir el tejido social lo reconstituye convirtiéndose en una ley natural exterior al imaginario y la constitución de los individuos como sujetos.

Sin embargo, la democratización de los regímenes políticos, la transformación en la corporeidad del Estado y la universalización de las políticas macroeconómicas, lejos de constituirse en los fundamentos de la nueva normatividad y del nuevo orden social acabado, se perfilan más como tendencias que engloban las tensiones y luchas sociales inmersas en los procesos de ruptura y transformación del orden en América Latina.

a) La tendencia hacia la democratización de los regímenes políticos, antes que redefinir los ejes de unidad entre el Estado y la sociedad, pone en evidencia la incapacidad de las tecnocracias para contener los conflictos y para disciplinar a las instituciones e individuos en la dinámica del cambio.

Por una parte, la proclamación del nuevo orden desata una confrontación de poderes. Invocando la razón de la modernización, cada rama del poder

público tiende a independizarse, cobrando vida propia, para exponer y hacer valer sus prerrogativas e imponerlas sobre las demás como eje del nuevo orden.² La confrontación disuelve la armonía en el funcionamiento de las funciones gubernamentales. La inmovilidad institucional irrumpe y se profundiza como rasgo característico de la confrontación. Por otra parte, el discurso reformador hace que los agentes y movimientos sociales pugnen por su reconocimiento como tales y por la apertura e institucionalización de verdaderos espacios de participación. Convocados por el recurso de la igualdad y la satisfacción de las necesidades básicas, los movimientos sociales se activan y actúan en procura de una identidad colectiva y luchan por tener un lugar y un papel en la modernización.

La dinámica e intensidad de las demandas de participación y eficiencia en la acción pública, desbordan la capacidad del Estado para controlarlas y resolverlas. Las dirigencias políticas tradicionales, desplazadas de las cúpulas decisionales y desprovistas de toda responsabilidad gubernamental, radicalizan las reivindicaciones sociales frente al Ejecutivo. La indocilidad se desplaza de electores a elegidos. Su movilidad pone en evidencia su propia lucha por la supervivencia.

Competitividad y eficiencia, fundamentos de la nueva democracia, se muestran incapaces para procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales y conciliar los intereses en conflicto". Mientras que en el nivel nacional las tecnocracias tratan de **fortalecer** su capacidad **para** definir el rumbo de las políticas nacionales, en el nivel regional y local, las dirigencias tradicionales y los movimientos sociales refuerzan sus poderes de movilización y acción política, relocalizando los ejes de poder y reduciendo la capacidad de las tecnocracias **para** adelantar sus proyectos y políticas por la modernización.

b) Las tendencias hacia la transformación en la corporeidad del Estado, antes que redefinir los ámbitos de responsabilidad y competencia del Estado y los ciudadanos, se traducen en un reforzamiento y explosión de órganos intermediarios (estatales y para-estatales) que distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

En aras de la flexibilidad y la eficiencia o por la racionalización de la función pública, se crea una multiplicidad de instancias y organismos de coordinación, ejecución o financiamiento, estrechamente ligadas a la Presidencia o a la figura del Presidente. Se trata de creaciones que, antes de asegurar una

adecuada articulación entre las políticas nacionales y las necesidades territoriales, se convierten en instancias «autárquicas» de entramamiento en donde las pugnas por la distribución de los recursos entre los intereses nacionales, regionales y locales encuentran su máxima expresión".

En un escenario de poder fragmentado, lejos de lograr la simplificación propia del Estado eficiente, las reformas de la modernización hacen que las estructuras, organizaciones y procedimientos de los aparatos públicos, se complejicen. La administración pública se proyecta como escenario de confrontación entre intereses y organizaciones privadas, burocracias y dirigentes regionales, gobiernos y comunidades locales, entornos políticos y gobierno central. Ante la expectativa de reducción del tamaño y la intensidad de la intervención estatal, la feudalización de las instituciones explota en una lucha feérica, entre propietarios de pequeños y grandes feudos, por la apropiación de la burocracia y el presupuesto.

La corrupción y el burocratismo se extienden como rasgos distintivos de una política distributiva en todos los niveles del aparato estatal. Las políticas de racionalización de los gastos del Estado, chocan con aquellas que incrementan los costos de mantenimiento de las bu-

rocracias o buscan darle salida a las presiones políticas locales y regionales por el financiamiento de proyectos de funcionamiento e inversión. La autonomía de las entidades territoriales y las unidades operativas es sólo discursiva. Las políticas que buscan operar la transferencia y desconcentración de recursos y competencias administrativas de la nación, hacia los agentes y autoridades locales y regionales, colisiona con aquellas que procuran reforzar el poder financiero y decisional de la nación. La confluencia de estos fenómenos no sólo se traduce en una *expansión no planeada* de los recursos financieros, profundizando los desequilibrios fiscales, sino en una segmentación y desarticulación orgánica de las estructuras administrativas de los Estados latinoamericanos.

c) La tendencia hacia la universalización de las políticas macroeconómicas, antes que definir los ámbitos de relación entre productores locales y mercado mundial, choca no sólo con el retraso y la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las exigencias de los mercados mundiales, sino también con la muy escasa «disposición» de los empresarios para tomar sus decisiones de inversión y fijar sus precios de una manera tal que permita el «libre funcionamiento» de las leyes de mercado.

La desarticulación entre los procesos de reestructuración de las unidades productivas y las políticas estatales, conduce a que las acciones hacia la desreglamentación y liberalización económica resulten tardías y en muchos casos inadecuadas. La reducción de las cargas tributarias sobre las empresas, *no* se ha traducido en un incremento de la inversión productiva. El desmonte de las rigideces en la contratación y gestión del trabajo, no se ha retribuido en una mayor movilidad de la fuerza laboral, ni en un aumento del empleo. La eliminación de las trabas a la competencia externa y los estímulos para el desarrollo tecnológico, la competitividad y la productividad, no han encontrado respuesta en la mayor presencia de inversión extranjera o en el incremento de las inversiones en Investigación y Desarrollo en las firmas nacionales".

La orientación de las políticas macroeconómicas se caracteriza por una permanente situación de discontinuidad e incoherencia. Su administración, por la fragmentación institucional. Su dirección, por la concentración de poderes y la constante usurpación de funciones. La imposibilidad para obtener resultados se reduce a una cuestión de escuelas y orientaciones. Su «urgencia» por el corto plazo no les deja tiempo para pensar y apostar al futuro.

Los tecnócratas dejan entrever una primera señal de fracaso. Quizá sea el acoso del virus del supertecnicismo que, parafraseando al profesor Harbergel', «pretende modelar el mundo real. mientras que de hecho sólo conjura un mundo de sueños, en donde las soluciones que se ofrecen no resuelven los problemas, porque las políticas que prometen beneficios terminan por generar pérdidas»⁴⁶. Así como los tiranos invocan «razón de estado» para ejercer su tiranía y oprimir a los gobernados. las autoridades económicas ejecuran —en nombre de la racionalidad económica— políticas que generan innecesarias tensiones y conflictos sociales",

La explosión de los gobernantes

La ausencia de un proyecto definido, de un norte estratégico previsto para la reforma, hace que el camino hacia la «modernización. quede sujeto a los avatares políticos y fiscales de la acción estatal. La imperiosa necesidad de reestablecer los equilibrios macroeconómicos, financieros y externos, subordinan el diseño de políticas, estrategias y objetivos de la modernización a la obtención de resultados en estas materias,

En este marco de precariedades y dislocaciones, los gobiernos confrontan una nueva mutación: ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos generados por las reformas. Su espacio se percibe menos por su extensión que por los movimientos que producen. Su tiempo deja de captarse por la continuidad cronológica para entrar a depender de los acontecimientos". Es la explosión que provoca la pérdida del control sobre la situación, la erosión del prestigio y el deterioro de la credibilidad política y social.

La evolución de las reformas se caracteriza por la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación. Ministros y altos funcionarios que revelan su impotencia de aprendices de hechiceros al verse desbordados por los hechos. Presidentes que no tienen otro remedio que deambular como febriles viajeros en busca de horizontes quiméricos en un mundo desarticulado que, además, los mantiene en el olvido. Expertos revestidos de autoridad institucional bajo el rango de asesores o consejeros que, con lenguajes técnicos, plagados de barbarismos y ecuaciones, no pueden menos que apostar por soluciones temporales de compromiso que restablezcan el equilibrio en aquellos puntos que amenazan rupturas". Todos, reducidos al pobre espectro del

gobierno por decreto, van a la zaga de los acontecimientos.

Las tensiones desatadas por las acciones hacia la democratización política y la liberalización económica, se erigen como los principales obstáculos a las reformas. Por su propia naturaleza, los avances logrados en materia de democratización política, desencadenan fuerzas que posteriormente bloquean la privatización de la función pública y la liberalización económica. Aún cuando el discurso de la modernización sostiene que la democratización aumenta el control del Estado sobre la sociedad, en la realidad los procesos no son complementarios. Transición democrática y liberalización de mercados se proyectan como fuerzas con vida propia, en pugna. *Mientras que la democracia privilegia la igualdad, el mercado la combate.*

Samuel Huntington muestra cómo en la gestión de las reformas, «dos gobiernos autoritarios están en mejor posición que los gobiernos democráticos para promover la liberalización económica». En su análisis sobre el caso soviético, Huntington afirma que «En 1989 los altos asesores de Gorbachov, me dijeron que habían cometido un terrible error al proceder con el glasnost y la apertura política, pues desencadenaron toda suerte de fuerzas políticas

que luego dificultaron considerablemente el avance hacia la reforma política. 'Hemos debido concentrar primero el poder y promover la reforma económica y aguardar un poco a realizar la apertura política', dijeron. 'En lugar de ello hicimos lo contrario y ahora no tenemos ya la autoridad suficiente para hacer lo necesario...'⁵⁰.

La confrontación de poderes y usurpación de funciones, la proliferación de instancias y la desconexión entre las naciones y sus territorios, la persistencia de los desequilibrios en el sector público los desbalances financieros y fiscales y la incapacidad para incorporar trabajadores y empresarios en la dinámica del cambio, emergen como los rasgos característicos de la transformación. El marco de rebatías y corruptelas por apropiarse de lo poco que puede quedar de un Estado en «retirada», no permite dilucidar si las reformas conducen a un momento de suspensión orgánica del orden establecido (crisis), o si por el contrario conducen a un momento traumático propio de un nuevo orden por imponer (transición).

La profundización de las tensiones y **conflictos** que ellas generan, descentra el poder organizado y lo despoja de autoridad institucional. Nuevos frentes y centros de poder efectivo irrumpen en escena modificando la correlación

de fuerzas. Arrojadadas al vacío de los desequilibrios y el desorden, las estructuras estatales quedan expuestas a la intensidad de los combates internos que desata cada iniciativa. El poder comienza a desplazarse hacia zonas desconocidas, para las cuales los gobernantes no están preparados.

La ambigüedad entre crisis o transición ya no radica en la imposibilidad o el agotamiento de una sola y única vía de modernización sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades, contradictorias y conflictivas, que pugnan por imponer sus prerrogativas como el eje de salida a la crisis o como fundamento del nuevo orden por construir.

En aras de restablecer la unidad del poder, que le permita al Poder Ejecutivo retomar el control sobre la situación, las acciones gubernamentales se subordinan al manejo de los mecanismos de excepción. En medio del gobierno por decreto, la toma de decisiones comienza a estar determinada por el decreto y la connotación militar de las intervenciones. Las llamadas de prestigio desplazan a las llamadas de función o jerarquía. La movilización de fuerzas efectivas, supera las investiduras institucionales como muestra efectiva de poder.

Las viejas tendencias hacia la personalización del poder del Estado se rejuvenecen. La figura del Presidente (figura concentrada de poder en condiciones de poder fragmentado) es invocada para conjurar la situación. Sus decisiones, siempre cruciales, están llamadas a resolver el problema. Su tarea apunta a recrear las condiciones para validar el «nuevo bloque histórico» y restaurar el orden institucional. Encarnando la figura mítica de la unidad nacional, el Presidente emprende una nueva repartición burocrática que erradique las tentaciones de los partidos a radicalizar las reivindicaciones frente a la concentración de poder en el ejecutivo.

Frente a la dislocación institucional y la confrontación de poderes, el Presidente tiende a desarrollar instancias «ad-hoc» paralelas a los aparatos estatales y a las ramas del poder público que resuelvan o atenúen la confrontación. Para cada problema o institución problemática crea consejos, cortes o fiscalías, compuestas por superhombres por encima de las instituciones, tratando de conformar un séquito que restablezca el equilibrio".

Esgrimiendo el dedo acusador sobre los «enemigos del cambio», el Presidente invoca la razón de Estado para consolidar el poder en torno suyo, elu-

diendo normas, procedimientos y, en muchos casos, garantías constitucionales. De los vestigios del viejo orden, los regímenes patrimonialistas y burocrático-autoritarios, parecen resurgir con inusitada fuerza, como el recurso para la modernización. Los primeros pasos hacia la reelección del reformador, comienza a abrirse paso en América Latina.

No obstante, la complejidad de las relaciones sociales y la multiplicación de los intercambios, la acción de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, es cada vez más abierta, rápida y conflictiva. Se generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales que procuran ampliar y hacer efectiva la participación en los asuntos estatales. En un contexto de mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad y de la excepción. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer. La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su resolución.

La explosión de las sociedades termina por descentrar los poderes organizados. La mayor complejidad de las rela-

ciones y conflictividad de la aceren colectiva, se traducen en un reforzamiento y reproducción de organismos intermediarios que desvirtúan la acción estatal y distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

El gobierno, como centro de poder, ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos entre las ramas del poder público y sus distintas dependencias. En las nuevas condiciones tiene que compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales de carácter urbano, religioso, cívico-comunitario o militar, que ya no están más interesadas en resolver sus problemas por la vía de la persuasión, sino por la vía de los hechos. Se produce entonces una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. Se trastornan los principios de la autoridad y las instituciones políticas. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes ni la institucionalidad establecida.

Gobernar se reduce a administrar lo mejor que se pueda las explosiones de una sociedad fragmentada, tratando de contener las crisis, las fricciones, las disfunciones, los sacudones y la inestabilidad. La tarea pareciera ser enton-

ces la de reforzar las funciones de seguridad y control que son cada vez más pesadas cada vez más complejas en un contexto donde las infraestructuras son frágiles técnicamente y los hombres son frágiles éticamente".

La irrupción de la videopolítica: el manejo de la imagen como sustituto del ejercicio de gobierno

El descentramiento de poderes y la fragmentación de las sociedades, producen un gran vacío en el orden político y social que es rápidamente cubierto por los medios de comunicación. Es la «video-política» en acción. Favorecidos por la velocidad de la revolución tecnológica los medios de comunicación establecen nuevos lazos de relación entre los ciudadanos (ahora sin sentido de pertenencia) y los gobiernos (sin sentido de existencia) para compensar la erosión de las acciones y relaciones políticas. Cada vez más fortalecidos por su poder de fascinación, los medios influyen en el cotidiano transcurrir de la vida social, por la relación fáctica y la simbólica que logra desarrollar.

Capturada, primero, en la esfera económica por el peso monetario que tiene y luego en su dimensión social por

el manejo del mensaje que alcanza, la política se degrada al pobre rol de doble mediático de los medios de comunicación. La videopolítica copa todos los escenarios de la vida en sociedad.

Si la política sobrevive es gracias a los juegos del simulacro audiovisual. Magnificados en su capacidad de influir, los medios de comunicación, en particular la televisión, hacen que la vidcopolítica se convierta en el agente mayor del cambio. Ella asegura la frágil unidad a proyectos desarticulados. Corre transparencia a actos oscuros.

Expuestos al filtro de la videopolítica, gobernantes y gobernados se dejan llevar por las virtudes del «pragmatismo». Sus acciones, valoraciones, ideas y decisiones tienden a estar determinadas por la utilidad inmediata. Se olvida la connotación de previsión que toda acción y decisión debe considerar. En el rediseño y operación de las reformas se excluye el examen de las consecuencias indirectas y futuras. Más que dar cuenta de los criterios y mecanismos claves que influyen en la definición por una opción reformadora, se busca describir los complejos psicológicos, comportamentales y organizacionales que pueden implicar el éxito o fracaso de las decisiones de un gober-

nante en su propósito de sacar adelante las reformas.

La indefinición en tomo a las relaciones de poder y a las mediaciones que las sustentan, la contradicción entre la invocación gubernamental de una acción concertada para el cambio y la práctica aislada del gobierno en las decisiones y, lo más importante, la obstinación de las visiones reducidas sobre el carácter estructural e integral de las transformaciones en curso, han abonado el terreno para una conducción errática de la acción pública y privada en la consolidación de las reformas.

En este sentido, es posible entender de qué manera las acciones gubernamentales para la modernización se proyectan como conjuntos desarticulados que comprenden discursos, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, que en su confrontación permiten un juego, un cambio de posición, modificaciones de funciones, que pueden ser ellas, también muy diferentes; y cuya función es la de responder a una urgencia, de modo que adquiera una posición estratégica dominante>'.
>'

5. La pérdida del norte. Los problemas de la salida negociada y el tránsito de la reestructuración al reformismo

La persistencia e intensidad de las confrontaciones impone como tarea la búsqueda del consenso. Los pactos políticos e institucionales emergen como recurso para asegurar la viabilidad de la modernización. El carácter «refundacional» de la reestructuración, exige integrar y englobar actores e intereses en juego, establecer acuerdos sobre las condiciones del cambio y pactar sobre los objetivos del mismo. Pero no se convoca sobre la pugna de intereses, la redefinición de las relaciones de poder y las reglas que deben presidir el ejercicio del gobierno. Se integra y engloba sobre el compromiso de no-agresión; se acuerda sobre el respeto de los derechos establecidos y las prerrogativas obtenidas; se pacta sobre la definición de las reglas de juego, porque «la negociación de las condiciones de negociación es la primera y más importante etapa del proceso de elaboración de un compromiso».

El pacto social, convocatoria que restringe el campo de las representaciones y la participación al «status quo», busca reasegurar los intere-

ses vitales de los dominantes y la sumisión de los dominados. La modernización aparece «determinada por un universo de finalidades episódicamente convergentes de unos actores previamente aceptados y rebautizados de antemano, que no sólo deben remozar los fundamentos de la dominación capitalista. También deben recrear una hegemonía que aparezca como el resultado de la mayor cantidad posible de luchas democráticas dentro de las instituciones de la democracia».

Más allá de las virtudes y ventajas de los tratamientos de choque generalizado, los gobiernos latinoamericanos optan por la salida negociada. Una nueva versión de las reformas por la democracia y las instituciones democráticas se consolida como el dispositivo de la nueva construcción normativa: *La Reforma Constitucional*.

Revestida con un poder inesperado, las reformas constitucionales se abren paso desempeñando una función táctica que no es uniforme ni estable. En la lucha por la hegemonía y la dominación, las reformas a la Constitución actúan en estrategias diferentes. Procuran darle salida a los deseos de las tecnocracias por concluir un «pacto social» que no sólo termine con cualquier pretensión de retorno al poder de las dirigencias políticas tradicionales,

sino que además, desmovilice a las turbas emergentes que pretenden auto-constituirse, por su propia mano, como sujetos políticos y sociales.

En este escenario la reestructuración orgánica se desvirtúa. De los proyectos tendientes a la readecuación y reorganización del Estado, se transita hacia proyectos tendientes a la racionalización de la administración pública. Las acciones por la estructura orgánica del régimen político, la corporeidad estatal y la gestión macroeconómica, en función de las exigencias de la sociedad y los mercados ceden su paso a las acciones que buscan desmontar los controles y regulaciones estatales sobre la iniciativa privada. Criterios de eficiencia, eficacia y celeridad comienzan a regir el rumbo de las reformas.

En el marco de un ajuste cada vez más traumático en los regímenes fiscal, monetario, cambiario, bancario, laboral, de comercio exterior e inversión extranjera, la tarea de la modernización se reorienta hacia la reforma de la función administrativa del estado. Precedida unas veces por una reforma constitucional (Colombia, Brasil, Nicaragua) y otras como antesala a las reformas (Argentina, Venezuela, Uruguay), la reorientación de la modernización del Estado se opera como la creación de las condiciones institu-

cionales necesarias para conciliar funcional y administrativamente la eficiencia de las unidades administrativas con la operatividad de las instancias y mecanismos de participación, control y fiscalización ciudadano sobre las burocracias y agencias del Estado.

El errático manejo de la situación y la falta de una agenda de reforma, hace que en muchos países de la región se incurra en políticas voluntaristas al impulsar medidas caracterizadas por apelar al sector privado, sin crear las condiciones para que esas medidas puedan concretarse. En busca del control político y presupuestal, se acentúa la centralización de las decisiones, limitando y obstaculizando la autonomía de la gestión empresarial, asimilándola en la práctica al manejo de los entes administrativos. Se asignan deficientemente los recursos por erróneas decisiones en la selección de proyectos o por escasa capacidad de negociación con contratistas, proveedores".

En aras del equilibrio macroeconómico y financiero no sólo se abusa de las políticas tarifarias y los impuestos como instrumento para reducir los desajustes fiscales, sino que se distorsionan los objetivos y contenidos de la búsqueda de eficiencia. Lejos de ser considerada como la optimización del impacto de la inversión pública, la efi-

ciencia se asume como el resultado de reducir los costos por unidad producida. Las autoridades de política olvidan que la eficiencia no se mide por la intensidad de factores involucrada en las acciones del Estado, sino por la magnitud de los cambios producidos sobre los parámetros de desarrollo que se quieren modificar". Expuesta al propósito de mantener los equilibrios mn-ero, la modernización reduce la eficiencia a la pobre intención de disminuir los costos y no de optimizar los resultados. Es claro que, en las propuestas de modernización, no se percibe un parámetro claro de eficiencia a lograr. La situación se complica si se tiene en cuenta que, en aras del entendimiento, o por la «comprensión» de los políticos, los gobiernos relajan los controles al gasto público y desmontan las barreras de contención al crecimiento de la burocracia",

En medio de una creciente confusión entre objetivos empresariales, sectoriales y macroeconómicos, y sometidos a una cada vez mayor interferencia política de las acciones técnicas, la ausencia de un proyecto de reforma definido hacen que, en su propósito de modernización, el gobierno se confunda entre reformismo y reestructuración,

Pese a la diferencia en las condiciones de las empresas y la capacidad de ne-

gociación de los países, la privatización se desenvuelve en una ironía: los **casos más exitosos de privatización** han tenido lugar en los países con mayores niveles de corrupción, **La** integración no logra trascender la formalidad de los acuerdos. La dificultad de **las** negociaciones en torno a los productos y tiempos sobre los cuales las negociaciones ceden la «soberanía» de su gestión macroeconómica en favor del desarrollo de mercado, no permite el tránsito hacia una integración real, cuyo signo característico es la existencia de vínculos reales entre las economías latinoamericanas ⁶⁰.

6. Reformismo o reestructuración?:

Los límites de una modernidad **inacabada. Los rasgos de la crisis**

La confusión entre reformismo y reestructuración sintetiza el carácter contradictorio y crítico de la transformación en las sociedades latinoamericanas, Redefine los ámbitos de inscripción de la crisis inmersa en este proceso, Los saca del estrecho marco de las inadecuaciones del aparato estatal (crisis de legitimidad) y el aparato productivo (crisis de acumulación), para ponerlos en el marco más estructural del quiebre de la relación Estado/Régimen Político/Régimen de Acumulación.

Por una parte, el reformismo plantea el **problema** en términos de una «crisis de hegemonía». Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias técnicas, ráticas y los movimientos políticos y sociales (nuevos y tradicionales) para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social,

Por otra, la reestructuración plantea el **problema** en términos de una «crisis de dominación». Se trata de una crisis que emerge de la pérdida de vigencia y ruptura de las instancias y mediaciones a través de las cuales las relaciones de dominación se expresan como relaciones de poder político institucionalizado, así como se otorga fundamento a los arreglos y transacciones entre los individuos en la constitución y reproducción de un orden social.

Crisis de hegemonía y crisis de dominación, señalan que la crisis no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción". Más profundamente la doble crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado en la sociedad. Es decir, en la pérdida que, por su naturaleza, entraña la progresiva disolu-

ción de los ejes sobre los cuales se construye la unidad orgánica entre Estado y régimen político y se realiza la articulación entre Régimen Político y Régimen de Acumulación: *territorialidad e institucionalización del orden.*

Es la crisis en la que los Estados se revelan incapaces de mantener la producción y reproducción de las instancias, mecanismos e instrumentos ordinarios y extraordinarios -formales o informales-, a través de los cuales el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza en la sociedad diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva. Varios hechos confluyen radicalizando la situación:

- a) La explosión de pugnas distributivas, asociada a la novedosa movilidad política e «indocilidad» electoral de las dirigencias tradicionales y las organizaciones sociales, el quiebre de los monopolios de partido único y el bipartidismo, o la irrupción de las «autodefensas» como formas sustitutivas de la represión oficial, desbordan la territorialidad e institucionalidad de las formas y códigos de cohesión, regulación, control y disciplinamiento social;
- b) La permanente confusión y usurpación de poderes entre las ramas del poder público y la conversión y exten-

sión del clientelismo, la corrupción y el burocratismo como «sistemas de protección social» de los desplazados por el cambio, señalan la incapacidad para recrear una juridicidad que precise la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimite las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc);

e) La profundización de la informalidad, la dolarización de las economías, la especulación y fuga de capitales, la evasión de impuestos o el incumplimiento de las normas laborales, reportan la imposibilidad de reestablecer las relaciones entre las formas y mecanismos de gestión y regulación del capital y el trabajo y los patrones de acumulación y competencia capitalista;

d) La ruptura de los instrumentos de «excepción», el repliegue del militarismo o la pérdida del control sobre las formas y organismos paraestatales de contención de los conflictos y luchas sociales, pone de presente la incapacidad para mantener la producción y reproducción de los mecanismos a través de los cuales la «ilegalidad» del Estado de Derecho se transforma en la «legalidad» de los «Estados de Excepción»⁶².

La búsqueda de la nueva normatividad está entrabada. El tránsito hacia la modernidad se revela imposible. Si bien el juego integrador de los pactos institucionales permite atenuar algunas tensiones inherentes a las «expectativas salvadoras» de dictaduras militares y cívico-militares, también estalla nuevos conflictos y desata otros ahogados de tiempo atrás. Una confrontación mayor irrumpe en escena paralizando la acción de las nuevas dirigencias tecnocráticas^v.

La exacerbación de la racionalidad universalista de la libertad, igualdad y soberanía, en derechos y deberes, que se promueve en el discurso de los «nuevos ciudadanos», se quiebra frente a la racionalidad individualista que prima cuando los hombres concurren a los mercados o exigen la aplicación de los derechos proclamados. La convocatoria de la igualdad se traduce en una explosión de identidades colectivas. La existencia de «ciudadanías de segunda», implícitas en las luchas étnicas, religiosas, culturales y cívico-urbanas, quiebra las fraternidades y la solidaridad, para convertirse en el centro de reconocimientos mutuos de los excluidos y marginados que, a su vez, responden excluyendo y marginando a los demás. Los «fundamentalismos», emergen como enemigos incontrolados del cambio.

Democracia liberal y economía de mercado se desplazan de las utopias del orden acabado, a una realidad en pugna. La democracia, unidad que anota estructura, en las nuevas condiciones desestructura. El mercado profundiza la destrucción del tejido social. La constitución de los nuevos sujetos queda en cuestión. Por una parte, para las nuevas dirigencias tecnocráticas, porque la explosión de las pugnas distributivas pone en evidencia la ausencia de una «racionalidad formal-burocrática» que posibilite una intervención flexible, selectiva y eficiente [contra-insurgente]; del Estado, así como la inexistencia de una «lógica de sistema» en el comportamiento social de los individuos que pueda ser formalizada en soluciones óptimas". Por otra, para los movimientos sociales, porque en su acción política y/o cívica-urbana todavía no logran constituir ni una «razón» [social o política] común que les permita trascender lo inmediato, ni una base organizacional que las soporte como fuerza política y/o social de carácter permanentes'. Los voceadores del fin de la historia se encuentran en un «impassé». Las pugnas por el restablecimiento de la legitimidad, son transgredidas por la necesidad de reorganizar la hegemonía y reconstituir los fundamentos de la dominación capitalista y las mediaciones que la sustentan en estos países. Las tendencias recién

tes hacia la personalización de las esperanzas y la sacralización del poder en la figura del Presidente, a la manera del «Argentina, levántate y anda» de **Menem**⁶⁶, están diluidas en la irrupción de novedosas formas de «resistencia pasivas". Las fuerzas del «mercado político» se muestran incapaces para asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los aparatos represivos no pueden contener los conflictos. El virtuosismo que se le imputa a los ciudadanos, está comenzando a ceder terreno. Las reivindicaciones populares se ahogan en un «revuelto de reclamaciones corporatistas que contradicen la noción de interés general y la igualdad no cesa de ser una reivindicación platónicas".

Ya ni siquiera el viejo recurso de «someter al escarnio público a los antiguos subalternos privilegiados del régimen difunto?»⁶⁷, resulta útil para que las dirigencias tecnocráticas o los llamados movimientos «alternativos» puedan movilizar en su favor a los ciudadanos y comunidades. La realidad conflictiva y la fuerza transformadora de los procesos latinoamericanos no solamente desbordan las visiones distorsionadas que los enmarcan como una transición hacia la democracia. Más estructuralmente, cuestionan las virtudes redentoras y pacíficas de la

democracia liberal y la economía de mercado en estos países.

La confusión entre reformismo y reestructuración hace que, en la búsqueda del «buen orden», los proyectos restauradores se diluyan entre la estabilidad de la crisis y la crisis de estabilidad, la legalidad del fraude y el fraude de la legalidad, la institucionalidad de la excepción y la excepción de la institucionalidad".

Sin referencia a la nueva modernidad, la democracia participativa se revela como una novedosa perversión de la democracia. Recortada al pobre espacio de la mecánica electoral y de la decisión para inversiones óptimas, la democratización aparece como un retorno a las formas primitivas del parlamento, con la única diferencia que el Reyes ahora reemplazado por los tecnócratas 72.

En medio de la eufórica prosperidad del «decenio de la democracia», la precipitación de los hechos agota las estrategias planteadas. La dinámica conflictiva y contradictoria de transformación corta las correas de la domesticación social. La nueva racionalidad de la democracia, expresión de eficiencia y competitividad de las instituciones democráticas, resulta incapaz para encubrir un problema que se proyecta

con mayores proporciones: la crisis es el manejo de la crisis".

7. A manera de epílogo: **Tendencias** y contra-tendencias de las transformaciones latinoamericanas. Los rasgos de la transición

La dinámica del cambio estructura debe ser considerada como una moneda de dos caras. En un lado, la transformación de las sociedades latinoamericanas está atravesada por la crisis, No se trata de una crisis cuya particularidad reside en la ruptura súbita o el agotamiento de una sola y única alternativa de restauración, sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades contradictorias y conflictivas en la lucha por un nuevo orden social. Al interior del Estado y por fuera de éste; al interior de las organizaciones sociales y por fuera de ellas; al interior de los mercados y por fuera de éstos.

La crisis expresa la múltiple explosión de pugnas distributivas entre una dirigencia política tradicional que ha perdido el control político, pero que todavía mantiene el control sobre las maquinarias y las cestas electorales; una tecnocracia que asciende al poder, pero sin autonomía para introducir

cambios en la estructura económica e institucional; y unos movimientos sociales cada vez más activos, pero cuya presencia es todavía muy difusa y desorganizada.

La agitación social, la inmovilidad institucional y la dispersión de las formas organizativas, desaparecen de la escena pública, para entrar a engrosar las angustias del cotidiano transcurrir de la vida privada. Los debates en torno a la moralización, a la popularidad de las autoridades (medidas por los sondeos de opinión) y a la urgencia de los pactos que reestablezcan los equilibrios de poderes, copan la escena pública,

El vértigo del derrumbamiento subvierte la relación entre lo real y lo imaginario. Lo dicho: los gobiernos confían una nueva mutación ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos. Su carácter reactivo se expresa más en la forma que en el contenido. Su tiempo, claramente desigual, depende de los acontecimientos".

La complejidad de los cambios, la celeridad e impredecibilidad de los hechos y el entramado producido por las respuestas urgentes a problemas contingentes, hacen de la política un fenómeno aleatorio. Bajo diferentes

formas e intensidades, los ejes nodales del conflicto tienden a desplazarse de manera incontrolada en puntos aparentes de salida y puntos reales de explosión. En principio tienden a concentrar los problemas en torno a un eje conflictivo que amenaza explotar, pero, antes de que se logre reestablecer el equilibrio en las confrontaciones, ocurre un salto hacia otro eje nodal y así sucesivamente, en un cúmulo de ofertas y demandas que no se encuentran ni resuelven.

Cada decisión política, cada medida administrativa, cada movilización social, desata una nueva tensión y explota un nuevo conflicto que modifica las agendas de los contendientes y entorpecen sus proyectos de construcción social. Los problemas estructurales, uno a uno, van apareciendo como el trauma mayor que concentra y sobredetermina a todos los demás". Los confrontados se ven obligados a un reajuste permanente de sus planes, estrategias, discursos, invocaciones, acuerdos y alianzas, en todos los frentes posibles de «combate»: entre el restablecimiento del equilibrio de poderes y su concentración en el ejecutivo; entre una intervención estatal y una redistributiva; entre eficiencia y equidad; entre subsidiariedad y autogestión; entre apertura y protección; entre representación y participación.

En medio de la turbulencia provocada por la explosión de las confrontaciones, la crisis emerge como detonante del cambio. La otra cara de la moneda se proyecta con fuerza. La transición está marcada por la explosión de tendencias y contra-tendencias, que señalan el carácter traumático del cambio.

Incertidumbre política, inmovilidad institucional e insurgencia social, se consolidan como los rasgos distintivos de un escenario en el que se tiende a privilegiar lo conyuntural sobre lo estructural, lo aparente sobre lo esencial, lo temporal sobre lo histórico, la ruptura sobre la construcción. La fascinación por las formas no permite trascender lo inmediato. La dinámica del cambio aparece sometida por evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. La transición, tensor de la transformación, se invoca como principio y fin del orden cuestionado.

Sin embargo, la indefinición de las reglas de juego, hace que en la modernización se confunda lo transitorio con lo perenne. La precariedad del recurso a las soluciones de fuerza, la intensidad de las confrontaciones y la dislocación institucional, la debilidad de las invocaciones al censo para restaurar el orden y la fragilidad del recurso de la modernización para restablecer la armonía de las funciones gubernativas,

desbordan en una situación compleja y confusa en donde los rasgos de unidad, singularidad y secularidad de las transformaciones latinoamericanas en curso, se pierden en el limbo de los ajustes parciales y las soluciones transitorias.

Aún cuando en los programas gubernamentales persista la idea de «construir futuro», la imposibilidad de imponer un proyecto hegemónico siempre invoca el regreso al pasado. El restablecimiento de los equilibrios y compromisos ayer pactados para asegurar la «gobemabilidad del sistema», tiende a consolidarse y perdurar como mecanismo que erradica la crisis en procura de un orden restaurado. La modernización aparece como la opción de incorporar lo nuevo sin tener que abandonar lo viejo. Bajo el disfraz de la modernización todo se dice, todo se acepta. Nuevos símbolos y ritos parecen irrumpir para confiscar el desorden haciéndolo aparecer como el signo del nuevo orden invocado.

El éxito de la «transición» radica en el hecho de que no se produzcan cambios dramáticos en las situaciones y eventos heredados de los regímenes anteriores. En aras del «entendimiento», o los «pactos» refundacionales que acerquen a los contendientes, los gobiernos relajan los controles al gasto público y a la expansión de la burocracia.

La para-institucionalidad, el clientelismo y la burocratización, se renuevan una y otra vez como formas privilegiadas para relegitimar el «quehacer» de la política de cambio, movilizar intereses en contienda y contener la insurgencia social. La para-institucionalidad tiende a identificar y diferenciar los sectores confrontados, midiendo sus fuerzas y reivindicaciones. Su violencia, abierta o soterrada, señala quienes entran y quienes salen de la contienda. La negociación en torno a las cestas burocráticas y presupuestales, procura el reacomodo de las fuerzas aceptadas y la compensación de las rechazadas. Su utilización recurrente, explícita o disfrazada, se proyecta como forma sustitutiva de una hegemonía inacabada.

La modernización de la «nueva democracia», emerge como el recurso de salida que obliga una permanente redefinición de las estrategias de legitimación en un aparente redespiegue de las relaciones de poder, que coopta unos y excluye otros, bajo un simulacro de extensión y profundización de la representación política y la participación ciudadana. El nuevo orden proclamado no es más que una «ficción volátil de igualdades y equilibrios, de fundación pasada, que trata de ser mantenida con una determinada intensidad, dentro de límites moderados, con una fuerte do-

sis de autoritarismo a", Entre tanto, la heterogeneidad estructural se profundiza y extiende a todos los ámbitos de la sociedad.

Precariedad del poder y dislocación institucional estallan ante la cada vez mayor multiplicidad, complejidad y conflictividad de las relaciones políticas, económicas y sociales. La restauración aparece minada por la confluencia caótica de tendencias y contra-tendencias de adopción y rechazo estructural al cambio. Las fuerzas relevantes en la definición de la contienda son cada vez más difíciles de detectar. Las agendas, estrategias y proyectos de los actores en contienda, cada vez más difíciles de desentrañar. Indistintamente, lo transitorio tiende a participar de lo inacabado y lo perenne a ser una reproducción de lo establecido [y también viceversa), en una situación que pareciera de nunca acabar".

Sin embargo, la transformación de las sociedades no transa con la perpetuación de soluciones transitorias y ajustes parciales de regímenes caducos. La transformación es el proceso en el cual las sociedades se desplazan de un orden anterior en la búsqueda de un orden incierto! en la que, a la manera que sugiere Elías Canetti en su análisis sobre la transición (que llama la «explosión» de la masa, las sociedades se abando-

nan libremente a la necesidad de reconstituirse, dando rienda suelta a su impulso natural de crecimiento. En la explosión, siguiendo con Cannetti, **«.no tiene una sensación o visión clara** de la magnitud o intensidad que puedan llegar a alcanzar. No se atienen a edificios que le sean conocidos y que haya que llenar. No se contentan con renovar o reubicar las ceremonias, regias e instituciones que le son familiares, en el centro de las estructuras cerradas en donde la vida ya es bien incómoda, sino que verdaderamente buscan crear un orden nuevo...»⁷⁹.

En la transformación de las sociedades, lo nuevo no coexiste con lo viejo. Lo nuevo emerge de lo viejo, con sus propios patrones y regulaciones. Es la búsqueda conflictiva que en sí misma posee los gérmenes de la destrucción, pero a la vez, los gérmenes de su propia reconstrucción.

La fuerza y unicidad de sentido con que las innovaciones logran nuclear nuevas articulaciones, prácticas organizativas y patrones de producción, regulación y gestión de las relaciones sociales, quiebran de una manera diferencial (en intensidad y consistencia) los espacios privilegiados de concreción del orden precedente, para develar los espacios privilegiados en donde se definirá el orden futuro.

En esta perspectiva, el desmoramiento de las barreras entre sector público y sector privado, la reconversión de las estructuras y organizaciones públicas **en estructuras y organizaciones de tipo** empresarial, y la integración de mercados, más que principios del orden proclamado de la nueva democracia, se constituyen en novedosos ejes problemáticos que aún cuando ahogan viejos problemas, desatan nuevos conflictos, nuevos focos de tensión y lucha social, abriendo fisuras que modifican sustancialmente los fundamentos de la relación Estado-sociedad civil-económica.

Por una parte, las tendencias hacia la democratización de los regímenes políticos y los cambios en la corporeidad del Estado, cierran los espacios nacionales de las decisiones políticas y la responsabilidad estatal, para trasladarlos y extenderlos hacia las instituciones y organizaciones (públicas y privadas) locales. El derrumbe de las barreras entre lo público y lo privado tiene como contraparte la separación entre lo público y lo estatal. Es decir, la diferenciación entre aquella función que no es delegable o transferible por el Estado a la sociedad, ni ésta desconcentrada en diversas instituciones del aparato y aquella función que puede ser desconcentrada en la diversidad de organizaciones y dependencias del

aparato público y delegada o transferida a la sociedad.

La separación entre lo público y lo estatal se manifiesta en la desconexión entre los niveles decisionales y las unidades operativas. La acción política de los «nuevos ciudadanos», como gestores y fiscalizadores de la acción pública, queda reducida al entorno de los problemas e instituciones más próximos a su vida como individuos (el barrio, la comuna, el municipio). Su acción participativa debe ser definida y defendida como un proceso «estandarizado» (por el principio costo-beneficizo) de asignaciones que estimula el espíritu de empresa, moderniza y amplía la gama y calidad de los productos ofrecidos.

La política, como arena de confrontaciones, se desplaza al terreno funcional de la administración pública y la acción privada. A la manera de Brasil, Colombia y Venezuela, los gobernantes dejan de gobernar para entrar a administrar (funcionalmente) los conflictos. En su afán por paliar la crisis, acometen todo tipo de acciones que resultan cuestionadas por lo establecido. Aún así, la eficiencia, deja de ser un principio técnico de asignación y uso de los recursos, para convertirse en el nuevo referente que debe procesar los conflictos de intereses, las pugnas dis-

tributivas, las luchas por los proyectos de sociedad. A la manera de Chile o México, los gobiernos quieren evitar asumir todo el crédito de la tarea de la «transición» que, por cierto, parece poco atractiva y demasiado larga, para entrar en la era de las realizaciones como una estrategia directamente diseñada para relegitimarse en el futuro. Gerencia, gestión estratégica y calidad total, antes mecanismos propios de la administración empresarial, emergen en América Latina como los recursos que deben guiar la acción pública y privada de las instituciones y organizaciones locales.

Por otra parte, las tendencias hacia la integración de mercados redefinen los ámbitos de decisión y gestión sobre los grandes agregados de la política económica. Las exigencias para lograr la transparencia en la movilidad de los factores y la asignación de recursos, ejes de la integración, hacen que en la organización interna de los Estados, las decisiones económicas se desplacen de la esfera discrecional del Ejecutivo y del control del Legislativo, para concentrarse en los Bancos Centrales que, reconvertidos en organismos técnicos desprovistos de toda presión y rapiña política, aparecen como los nuevos portadores de la función de «armonizar las políticas macroeconómicas» y asegurar la «coherencia, con-

sistencia y estabilidad» del manejo y comportamiento de los agregados de política económica y las políticas sectoriales",

Bajo el rótulo de las «tendencias mundiales», los márgenes de decisión de las autoridades quedan sometidos y restringidos por las exigencias de globalización o internacionalización de las economías. Es la *separación entre política y economía*, en donde ya no es la intervención estatal la que debe mantener la disciplina del mercado, sino el mercado el que debe mantener la disciplina de la intervención estatal. En nombre del equilibrio fiscal, los procesos hacia la descentralización y privatización se intensifican o se retardan. En nombre de la moneda sana, las regulaciones se refuerzan o se dilatan. El cierre de los ámbitos discrecionales de la intervención estatal, tiene como contraparte la reorientación de los esfuerzos gubernamentales hacia la gestión de políticas sociales y la creación de las condiciones para consolidar la integración de los mercados. Las políticas para combatir la pobreza extrema, la marginalidad y el atraso, se muestran como recursos repetidos para procurar la universalización de las condiciones de competencia en los mercados y la ampliación del acceso a los productos. La equidad social se desplaza de la esfera conflictiva de la

intervención económica que busca erradicar la desigual redistribución del ingreso, hacia la esfera funcional de la administración pública que busca asegurar a los individuos la igualdad en las condiciones de competencia. La «equidad», puesta en el nuevo terreno, aparece como el antídoto que procura la reinserción de los individuos, a los mecanismos formales de la producción y el consumo, a la disciplina de la legalidad y las relaciones mercantiles.

La separación entre política y economía pone en evidencia la desconexión entre los espacios que son objeto de *sobreranía interna* de los espacios que son objeto de *determinaciones externas*. Reducidos al pobre espectro de las contiendas internas, los gobiernos latinoamericanos asisten a la transnacionalización de las decisiones cruciales sobre el crecimiento y el desarrollo. En las nuevas condiciones los gobiernos ya no controlan el manejo de aquellos agregados macroeconómicos y políticas sectoriales que les permitan asumir compromisos con los sectores en pugna. Los pactos sociales no se conciben como mecanismos alrededor de los cuales es posible concitar la acción mancomunada de las fuerzas capaces de abatir la crisis, sino como un recurso gubernamental para recuperar los espacios perdidos que le asegure el retorno a la «governabilidad».

En un marco de incertidumbres, en donde la ausencia de oposición pareciera validar el liderazgo de las tecnocracias, los gobiernos latinoamericanos se ven enfrentados a una situación en que la «unidad de lo latinoamericano», ya no está determinada, a la manera de la visión dependentista, por el doble movimiento entre unidad por determinaciones externas y unidad por la negación de las determinaciones externas. En las nuevas condiciones, la «unidad de lo latinoamericano», aparece determinada por el novedoso rasgo de «homogeneidad» en la intervención estatal que resulta del sometimiento por la fuerza de las «políticas comunes».

En este escenario, el trayecto de las transformaciones aparece confiscado por el azar en la multiplicidad de combinaciones posibles entre formas del Estado, regímenes políticos y configuraciones económicas; la necesidad de la emergencia de un nuevo orden que articula Estado-economía-sociedad; y la voluntad de poder inscrita en la realidad producto de la contienda entre diversos sectores y actores sociales". Se trata de un escenario turbulento, conflictivo y contradictorio. La separación entre función pública y función estatal y entre determinaciones externas y soberanías internas, lejos de ser ejes que

fuerzan la concreción del nuevo orden, se constituyen en nuevos ejes de tensiones y luchas intensas en América Latina.

Por una parte, la pugna entre lo público y lo estatal aparece como una pugna entre los poderes nacionales que pretenden imponer una lógica centralizada de las decisiones y los poderes territoriales que buscan imponer una dinámica descentralizada del poder. Los Estados nacionales pierden cada vez mayor base frente a una suerte de Estados regionales que emergen como fuerza significativa. Por otra parte, la pugna entre soberanías internas y determinaciones externas aparece como una pugna que fisura los ámbitos del poder político y de las estructuras jerárquicas que lo sustentan. Las decisiones comunes desatan tensiones y presiones generalizadas que abren la brecha para la acción combativa de los ciudadanos frente a la política económica o a los desequilibrios de las políticas sectoriales.

En la perspectiva de la transformación la confrontación no debe ser asumida como un desencadenamiento de fenómenos contingentes, sino como un juego de fuerzas que es necesario reconocer y vaciar de sus cargas negativas, para de allí entrar a identificar los nue-

vos ámbitos definitorios del nuevo orden para la América Latina.

Notas

1 El término es de Arend Lijphart. en «Teoría y práctica de la Mayoría: la tenacidad de un paradigma imperfecto», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. UNESCO/ERES, París, No 129. Agosto de 1991. pág 515

2 Samuel Huntington, «Democracia y Reforma Económica», en *Harvard University Review*, Invierno 92/93

3 Un interesante ejemplo en este sentido, lo proporcionan los hechos críticos de 1991 en la Unión Soviética cuando, ante la perspectiva del retorno del comunismo, la imagen de Yeltsin invitando a la resistencia desde un tanque en la Plaza Roja de Moscú, se convirtió en el símbolo de la democracia manifestante. En realidad la confrontación expresaba una lucha interna de poderes.

Un análisis detallado sobre el lema se encuentra en Giovanni Sartori, op cit, pág. 477. John Keane, «The Media and Democracy», Londres, 1991. Y en Timothy Garton Ash, «La Chaudière. Europe Centrale 1980-1990» Colección Temoins-Gallimard Paris, 1990

4 El término es de Giovanni Sartori, para caracterizar la forma institucionalizada en que los medios de comunicación han desbordado, degradado y sustituido a la política, hasta copar todos los aspectos de la vida en sociedad. Ver Giovanni Sartori «Repensar la democracia: malos regímenes y malas políticas. *Revista Inter-*

nacional de Ciencias Sociales, op. cit., pég 465 Yss,

1 Fernando Rojas y Marcos Roítman desarrollan un interesante análisis al respecto. Ver, Fernando Rojas, (*La transición política en América Latina: El Desafío a la Imposición de la Democracia Formal o el Conformismo con la Democracia Liberal*), que introduce el libro de Germán Palacio, «La irrupción del Para-Estado. Ensayos sobre la Crisis Colombiana», ILSA-CEREC, Bogotá, 1991. Y Marcos Rouman, «Teoría y Práctica de la Democracia en América Latina», Mimeo. Universidad Complutense de Madrid, Mayo 1991.

6 Francisco Murillo Ferrol, Prólogo al libro de Guy Henneq, «El Pueblo Contra la Democracia», Colección Tablero, Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1990 p. 12.

7 El término es de Timothy Garton-Ahs en, «La Chaudière, Europe Centrale 1980-1990», Collection Temoins/Gallimard, París, 1990, p. 441.

8 Guy Ilcrmet desarrolla un excelente análisis al respecto en «El Pueblo Contra la Democracia», op cit., Capítulo VII. p. 269 Yss,

9 Osear Landi. "Sobre Lenguajes. Identidades y Ciudadanía Políticas», en Norbert Leebner (comp.) «Estado y Política en América Latina». Ed. Siglo XXI, p 173.

10 Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. «Tentative Conclusions About Uncertain Democracies», en L. Whitehead (Dir publ), «Transition from Authoritarian Rule», Ballimore

re, The John Hopkins University Press, Vol. 4 p.7-11.

11 Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter, «Los modos de transición en América Latina y Europa del Sur y del Este), en «Revista Internacional de Ciencias Sociales», UNESCO/IERES, Parls, No. 128, Mayo de 1991, p. 286.

12 Norbert Lechner, Epilogo al libro «Estado y Política en América Latina», *op cit*, p. 303.

13 **Aun cuando esta división hace relación a la** noción de Fase de Acumulación, esta acepción no tiene un corte economista. Entendida como el conjunto de normas y prácticas universales **que rigen la unidad entre los procesos de trabajo** y los procesos de valorización en las fábricas y los hogares, la distribución de funciones tiene un contenido político, económico y social.

14 Ver un mayor desarrollo en Osear Landi, *op. cit.* p. 186.

15 **Me refiero a los sistemas de reconocimientos** y mediaciones *político-institucionales* en donde los individuos se constituyen (en aparentes condiciones de igualdad) como ciudadanos **poseedores de deberes y derechos; burocrático-administrativos** en donde se le imprime sentido **a la gestión de los recursos y las políticas públicas; y económico-sociales** a través de las cuales se regulan los procesos de producción del capital y la fuerza laboral en las fábricas y los hogares.

16 Norbert Lechner, «A la búsqueda de la comunidad perdida. Los desafíos de la Democra-

cia en América Latina», en «Revista Internacional de Ciencias Sociales», *op cit.* p. 24.

17 Citado por Norbert Lechner, en la presentación del libro «Estado y Política en América Latina», *op cit.* p. 24.

18 El término es de Fernando Calderón y Mario **Dos Santos**, en «**Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre**). *Conclusiones del Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO-RLA 86/00 1.*

19 Una consideración detallada sobre las mutaciones de la empresa y su gestión, la desarrolla Philippe Lorino en «*Etre citoyen dans l'entreprise*», en *Le Monde Diplomatique*, Septiembre 1991. p. 24.

20 Una consideración detallada de este proceso **en América Latina, se encuentra en** Alain Lipietz, «**Las relaciones Capital-Trabajo en los albores del Siglo XXI**», CEPREMAP, Documento No. 9016, Parls, Enero de 1990 (para el caso de Brasil); Enrique de la Garza Toledo. «**Reconversión Industrial y Cambio en el Patrón de Relaciones Laborales en México**», ponencia presentada al **Seminario Internacional** sobre la Modernización de México, Noviembre de 1989; Alberto Spagnoto, «**Crisis y Transición del Capitalismo Argentino**», Tesis de Maestría DEP, Universidad Autónoma de México, Noviembre de 1984; Pilar Esguerra y **Juan José Echavarría**. «**La Reconversión Industrial en Colombia**», Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL. **Bogotá**, 1991, entre otros.

2) Una exposición detallada de la manera como ha tenido lugar este proceso en América Latina, **la ha desarrollado en el artículo «Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital»**, en Pedro Medellín (comp.) «La reforma del Estado en América Latina», FESCOL. Bogotá, 1989.

Una caracterización en tomo a los cambios en las formas de organización y lucha social, la desarrolla Darío Restrepo Botero, en el artículo **«Transformaciones recientes en América Latina: Descentralización, Mito y Potencia. El caso Colombiano»**, en la Revista *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional. Departamento de Teoría y Política Económica, Volumen XI, No. 16, 1991. p. 10 a 25.

22 Una consideración detallada al respecto. se encuentra en Michel Crozier, **«El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, Obligaciones y oportunidades. Del Estado Arrogancia al Estado Modesto»**. mimeo sin fecha.

23 Una consideración detallada de la manera y fundamentos sobre los que avanza este proceso se encuentra en Gustavo Papanek, **«Crecimiento y Equidad»**, en *Perspectivas del Desarrollo Económico Mundial 1987*. Banco Mundial; *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, (años 1983, 1985, 1986, 1988); Fernando Calderón y Mario Dos Santos (dir. publ.) **«Hacia un nuevo orden estatal en América Latina»**, CLACSO, Buenos Aires. 1988 y 1989; Sergio Bitar **«Neoliberalismo versus neoestructuralismo»**, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Abril de 1988; Gustavo Zuleta y Oswaldo Sunkel, **«Neoliberalismo versus neoestructuralismo en los años noventa»**, en *Revista de la CEPAL*.

No. 42 diciembre 1990; Comisión Económica para América Latina, CEPAL, **«Transformación Productiva con Equidad»**, Santiago de Chile. 1990.

24 Pedro Medellín Torres. **«Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital»**, *op. cit.*, p. 116 Y ss.

25 Ver John Holloway. **«La Rosa de Nissan»**, en *Revista Brecha*, México 1988, p. 14.

26 Una consideración acerca del desarrollo de estos procesos se encuentra en Fernando Calderón y Mario Dos Santos, **«facia un Nuevo Orden Estatal en América Latina»**, *op. cit.*, vol. 2 y 5; Ricardo Calla Ortega, **«Identificación étnica y procesos políticos en Bolivia 1973-1991»**, FLACSO. Septiembre 1991; Andrés Guerrero, **«La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos; de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990»**. Centro de Documentación y de Investigación de Movimientos Sociales-CEDIME, Quito, Agosto 1990; Julio Cotler (comp.) **«Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina»** EIP, Fundación Friedrich Naumann, Lima, 1990, entre otros.

27 Norbert Lechner, **«La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado»**, FLACSO, Santiago de Chile, 1984, p. 129 Y ss.

28 Osear Landi, *op. cit.* p. 182.

29 Una interesante consideración al respecto, la desarrolla Rodolfo Terragno, Ministro de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de

Raúl Alfonsín en Argentina, en su artfculo «La crisis del Estado», en *Revista Perfiles liberales*, No. 25, 1991. p. 45 Y ss.

30 OsearLandí, *op cit.*, p. 179.

31 Un desarrollo detallado en tomo a los principios de la nueva democracia se encuntran en Fernando Rojas, «La Reforma de la Administración Pública», Documento de Trabajo. ILSA. 1992.

32 Nikolai Guenov desarrolla un excelente análisis al respecto en «**Transición hacia la Democracia en Europa del Este, tendencias y paradójjas de la racionalización social**», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 128, *op. ctt.*, p. 353 Y ss.

13 Una consideración detallada a este respecto, se encuentra en Norbert Lechner, «La Conflictiva y Nunca Acabada Construcción del Orden Deseado», *op. cit*, pags, 132 y ss. Un análisis **en esta dirección para el caso colombiano lo he desarrollado en el trabajo titulado «Reestructuración del Estado y Desarrollo Regional; Contra-insurgencia, Democracia y Disciplina Social». De Jos ropajes de la autogestión y solidaridad ciudadana a los conflictos étnicos y territorales**». Documento de Trabajo CIDER, Bogotá, 1990. Una versión del trabajo fue presentada al Congreso de Americanistas, en New Orleans, julio 1991.

34 Chantal MoulTe, «**La Democracia Plural entre Modernidad y Post-modernidad**», en *Revista MAUUS* No. 8, Paris, Segundo Semestre de 1990. p. 17.

35 Osear Landi, «lenguajes y...», *op cil.* p. 182.

36 Ahmet Insel, *op cit.* p. 64 Y 65.

37 Citado por Nicos Poulantzas, «Notas sobre la Sociedad y el Estado», UNESCO, 1978. p. 432.

38 Guy Hermet, «El Pueblo contra la Demacracia», *op cit.*, p. 322.

39 Es en este sentido que la responsabilidad administrativa, la orientación del desarrollo, el financiamiento de las politicas públicas, el acceso a la **información, la distribución del ingreso** y la fiscalización social, quedan sumidas por la aplicación técnica de conceptos y procedimientos tales como **«gerencia pública», «calidad total», (gestión estratégica», etc.**

40 Es en este sentido, que la relocalización de **los procesos productivos. la competencia ahierla por diferenciación de producto y retribución** de los factores por productividad marginal, imponen los nuevos términos de la **relación entre productores y mercados locales y consumidores** y mercados mundiales.

41 Un desarrollo detallado a este respecto, se encuentra en Ahmet Insel, «**De la democracia inacabada**», en *Revista MAUUS* No. 8 *op. cit.*, p. 43 y ss; Agustín Cueva, «**Tiempos Conservadores, América Latina en la derechización de Occidente**», Ed. El Conejo, Quito, 1987.

42 Darlo Restrepo, Edgar Novoa y Pedro Medellín, «Violentología, Pacificación y Democracia, Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos», *Documento de Trabajo*, Junio de 1992.

⁴³ Una consideración detallada al respecto la desarrollan Fernando Calderón y Mario Dos Santos en «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre», en *Conclusiones del Proyecto Regional I'NUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad y economía. Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO*, Buenos Aires, Abril de 1990.

⁴⁴ Una consideración de la naturaleza y lugar institucional de estos organismos, se encuentra entre otros, en: Osear Oszlak, 01'.cit, p. 28 Y ss; Harold Dilla Alfonso. «Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana». Centro de Estudios sobre América, La Habana. Junio de 1988; Alvaro Díaz, «La dimensión analítica de la centralización-descentralización del Estado de Chile», SUR, Santiago. 1988; Sergio Boiser, «Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos». Documento 88102, LPES, Santiago de Chile, Septiembre de 1988; Héctor y Roberto Estes, «Norte Grande; Estrado, región y descentralización». IIPAS-ZAVALLA. Buenos Aires 1987; entrevista a Helio Jaguaribe, en revista «Estado & Reforma», COPRE, Caracas, No. 2 Enero-Junio 1987; Comisión para la reforma del Estado -COPRE-. «Propuestas para reformas políticas inmediatas», Folletos para la discusión No. 1, Caracas 1986; Eduardo Barraza, «En tomo a la modernización del Estado Mexicano», en Pedro Medellín. (La Reforma del Estado...) 01'.cit. Carlos Dabduoh y Luis Fernández, «La descentralización y las regiones», en «Descentralización y Democracia en Bolivia», FLACSO-ILDIS, La Paz 1987; y

Pedro Medellín. «Descentralización. Región y Planeación: el nuevo rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social -CORPES-», Naciones Unidas/Fonade/Planeación Nacional, Bogotá, 1988.

⁴⁵ Una consideración detallada al respecto se encuentra, para los casos de Chile, México y Argentina en Guillermo Perry «Reestructuración productiva y Cambio técnico» *Informe BID*, Febrero de 1992. V Klaus Esser, «Desarrollo de una Estrategia Competitiva: Retos para los Países Latinoamericanos en la Década de los Noventa», en Luis Jorge Garay (ed), «Estrategia Industrial e Inserción Internacional», Fescol, Santafé de Bogotá, 1992. Págs. 155-181.

Para el caso de Colombia ver: Eduardo Lora, (Aspectos Críticos del Proceso de Reestructuración en *Coyuntura Económica*. FEDESARROLLO. Julio de 1991; Pilar Esguerra y María Clara Rueda «Cambio Técnico y Exportaciones», en Luis Jorge Garay (ed), «Estrategia Industrial e Inserción Internacional», *op. cit.*, págs. 377-406.

⁴⁶ Arnold Habergcr, «El Papel del Economista», Santiago de Chile. 1984.

⁴⁷ Una interesante consideración a este respecto la proporciona la crisis ocasionada por las permanentes confrontaciones de la Ministra de Economía de Brasil. Celia Cardoso de Mello. que terminaron con su «renuncia». Ver, *Revista I'veja*, los números correspondientes a los meses de Febrero a Mayo de 1991; Consuelo Corredor, «Economía y Conflicto Social en Colombia; los límites de la modernización económica»

ca», Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, Junio de 1991.

48 Jean Chesneaux, «Modernite-Monde». La Decouverte, Parls, 1990.

49 Hilton Japiassu, «Interdisciplinariadad c Patologia do Saber» Ed. Vozes, Sao Paulo, 1976, p.35.

50 Citado por Samuel Huntington en «Democracia y Reforma Económica», *op. cit.*, pág. 20.

51 Darlo Restrepo, etal, «Violentologia, Pacificación y Democracia. Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos», *Documento de Trabajo*, Junio de 1992.

52. **Para una consideración detallada en tomo a la definición y diferenciación de los elementos constitutivos para cada régimen. ver Osear Oszlak, «Políticas Públicas y Reglmenes Políticos», *mimen sin fecha.***

53 **J. Chesneaux.** «Modernite-Monde», **Ed. La Decouverte**, París, 1990. p. 182.

54 Landi, *op. cit.*, p. 176.

55 La caracterización es de Terry Lynn Philippe Schmitter, en «**Los modos de transición...**», *op. cit.*, p. 298 Y 299.

56 Chantal MoulTe, *op. cit.*, pág. 25.

57 Rodolfo Terragno hace una interesante **consideración sobre estos procesos para el caso argentino.** Ver Rodolfo Terragno, «La crisis del Estado...», *op. cit.*, p. 78.

58 Un desarrollo detallado a este respecto, se **encuentra en UBses Rinaudo, «Pautas Metodológicas para el Seguimiento de Proyectos Ambientales».** Informe Final. Programa de Evaluación de proyeclaos PAFF· CEDE·DNP, 1992.

59 Pedro Medellín, «Elementos para la Creación y Puesta en Marcha de una Escuela de Gobierno Territorial» *op. cit.*, pág. 18.

60 Una consideración detallada sobre la evolución de los procesos de integración en América **Latina se encuentra en: Pilar Esguerra y José A. Ocampo.** «Integration and Liberalization: the Andean Experience», Economic Integration in the Western Hemisphere: Prospects for Latin America. Academic Workshop, Abril 17-18, 1993. Kellow Institute, University of Notre Dame; **Roberto Bouzas et. al, «Los Procesos de Integración Económica en América Latina»**, Fundación CEDEAL, Madrid, 1993; Y CEPAL, «El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad», Santiago de Chile, Marzo de 1994.

61 Norbert Lechner, «La crisis del Estado», «**Revista Mexicana de Sociologie**». México, Instituto de Investigaciones Sociales ·UNAM·. Abril/Junio 1977.

62 **Nicos Poulantzas, «Fascismo y Dictadura»**, México, Siglo XXI, 1971.

63 Norbert Lechner y Nikolai Guenov desarrollan un análisis en este sentido en los artículos citados de la Revista Internacional de Ciencias Sociales.

64 Norbert Lechner, **desarrolla** un interesante análisis al respecto en «La crisis del Estado», *op. cit.*, p. 398.

65 Es **en esta perspectiva** como **se pueden** interpretar las «sorprendentessvictorias y posteriores derrotas lo **entregas** confesionales] **de** los «frentes, y las «alianzas» sobre Jos **partidos tradicionales** del Frente Amplio **en** Uruguay, Cambio 90 **en** el Perú, Frente Democrático en México, Frente Unido **en** Chile y Argentina, M19-Alianza Democrática en Colombia, para citarsólo unos casos. **De hecho, sus reivindicaciones como opción alternativa, estaban fundamentadas en una visión instrumental de la democracia. Desprovistos de un proyecto político,** pero llenos de propuestas técnicas, los movimientos alternativos **de** sociedad, pronto tuvieron que ceder **el** paso a la lógica del establecimiento. Es el síndrome de los viejos combatientes «capturados» **por los sistemas de «preferencias reveladas»** .

66 Carlos Saúl Menem. Discurso de posesión como Presidente de Argentina en 1990.

67 Ver Germán Palacio (compilador). «La irrupción **del** Para-Estado», *op. cit.*, p. 29 1 Y ss.

68 **Expresión de Juan Carlos** Portantlero, tomada por Adolfo Gilly, para denominar un régimen político pluralista en donde compilen **diversos partidos y el veto ciudadano puede** escoger entre diferentes opciones. Adolfo Gilly, «El régimen Mexicano en su dilema», en Arturo Anguiano, «**La** modernización **de** México», México, **Universidad Autónoma** Metropolitana-Xochimilco, 1990. p. 438.

69 Guy Hermet, «**El desencanto de los** viejos demócratas», en «Revista Imemacional de Ciencias **Sociales**», No. 128, *op. cit.*, p. 488.

70 Guy Hermet en su análisis sobre **el poder seductor de los tiranos.** expone **este recurso** como un antiguo método que, con **el pretexto** de enseñar **a las masas a quien deben excluir,** tiende **a exaltar ante ellas el buenrostro de los apóstoles** acusadores. **Los que denuncian a los** enemigos del pueblo con **más** vigor, se convierten en **sus mejores amigos. A menudo, por otra parte, cuanto menos temibles en la práctica sean esos** enemigos, más útiles resultan para la **estrategia.** Lo ideal es ofrecer al escenario público los antiguos subalternos privilegiados de un régimen difunto. Ya derrotados por completo, no **pueden reaccionary tomarse la revancha. La victoria está asegurada, pero hay que simular** coraje en la lucha para lograr la seducción. Guy Hermet, «**El pueblo contra la** Democracia», *op. cit.* p. 192.

71 **Una consideración a este respecto la he desarrollado,** para el **caso** colombiano, en el texto, «Modernización sin Modernidad. Historias de Caudillos y Notables en Colombia».

12 Jaques T. Goubout, «Democracia Directa y **Democracia Representativa**», en *Revista MAUSS*, No. 7, París, Primer Trimestre de 1990. p. 21 Y 22.

73 El término **es** de Claus Offe en «Contradicciones del Estado del Bienestar», Alianza Editorial, Madrid. 1990. p. 41.

74 **Una consideración detallada a este respecto** la desarrolla Héctor Fernando López, **en** su ar-

título «El desorden: la teoría del caos y las **Ciencias Sociales**», en *Revista Apuntes del CEDES*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Septiembre de 1991. p. 93 a 103.

75 Una exposición detallada al respecto se desarrolla en Darlo Indalecio Restrepo, Edgar Novoa **Medellín «Violentología, pacificación y democracia. Historia de culpas, fetiches y exorcismos»**, Mimeo, Junio de 1992.

⁷⁶ Ellas Cannetti, *Poder y Masa*, Muchnik Editores, Barcelona, 1981, pág. 19.

77 En este sentido, la explosión de las tensiones parece revalidar el argumento de Norbert Wiener **sobre la máquina: «Estamos inmersos en una vida en que el mundo, como un todo, obedece a la segunda ley de la termodinámica: la confesión alimenta y el orden disminuye»**. Citado por Francisco C. Weltort en el artículo **«La América Errada. Notas sobre la Democracia y la Modernidad en América Latina en crisis»**, en *Revista Foro*, Ediciones Foro por Colombia, No. 15, Bogotá Septiembre de 1991. p. 108.

78 El orden incierto, no es el orden deseable ni el orden impuesto. No está fatalmente determinado por los cambios objetivos por la acción omnipotente del capital o la acción reivindicativa de los actores sociales.

⁷⁹ EHas Cannelli, *Poder y Masa*, *op. cit.*, pág. 19.

80 Ver, por ejemplo, los compromisos adquiridos en el marco del Acta de Baranoha, firmada por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, así como el Proyecto de Trabajo para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

⁸¹ **Dario Indalecio Restrepo**, «Transformaciones recientes ...», *op. cit.*, pág. 13.

Fuente

Reformay Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración)' **Desarrollo (CLAD)**. No. 2, diciembre 1994.

La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad.

Reflexiones y reformas en Francia y Alemania

Martín Bullinger"

Introducción: La celeridad como objetivo de la reforma administrativa

La Administración pública y la economía viven a ritmos diferentes. Si quieren ser competitivas, las empresas industriales han de reaccionar con celeridad a las señales lanzadas por el mercado y renovar o ampliar sus instalaciones de producción. Para ello requieren a menudo una autorización estatal. Ahora bien, el principio que tradicionalmente guía a los organismos públicos a quienes compete otorgar esa autorización no es la celeridad, sino la minuciosidad. Se necesita examinar con detalle la complicada situación fáctica y legal, dar amplia participación en la preparación de la decisión a los organismos públicos competentes en la materia por razón de su especialización y oír a los ciudadanos afectados. Pero si con todo ello los procedi-

mientos de autorización se prolongan, las empresas industriales solicitantes ya no llegan a tiempo al mercado. Por ello, las inversiones o bien no llegan a realizarse o se desplazan hacia otro país, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, ingresos fiscales e impulsos económicos en el país en cuestión.

Por todo ello, la Federación y los *Länder* se esfuerzan intensamente por acelerar los procedimientos de autorización. Diversas comisiones han presentado ya o han anunciado la presentación de informes al respecto¹. En el marco del círculo de asesoramiento *Verwaltung 2000* [Administración 2000], constituido en el Ministerio del Interior de Baden-Württemberg y en el que participó el autor de estas reflexiones, se ha propuesto una serie de mejoras jurídicas y organizativas- que han merecido la aprobación de principio por parte del Ministerio³.

Entretanto, los Parlamentos federal y

de los viejos *Lander* muestran una impaciencia creciente. Han establecido unos plazos cada vez más estrictos a las Administraciones públicas, en especial en lo concerniente a las autorizaciones de instalaciones. En algunos casos la autorización se entiende concedida por el simple transcurso de esos plazos⁴. Esta acelerada técnica, que recibe la expresiva denominación de «látigo de los plazos», no es una particularidad alemana. En los Estados Unidos de América se la conoce y discute con el expresivo calificativo de «solución del martillo». En España figura entre los institutos jurídicos más reconocidos", Y también en Francia recurre cada vez más a ella el legislador, a despecho de la crítica que en 1979 formulara el mismísimo Consejo de Estado'.

Sea como sea, ni siquiera el fustigamiento que esos mecanismos representan basta —y sobre esto reina unanimidad a uno y otro lado del *Rhin*— para acelerar suficientemente a la Administración. El informe de la comisión gubernamental francesa *Efficacité de l'Etat*", publicado en 1989, apunta que la Administración debería reestructurarse a fondo y hacerse más adaptable y rápida si es que acaso pretendía tener en cuenta las circunstancias de la «sociedad postindustrial» y mejorar la posición competitiva de

Francia tanto a escala europea como internacional.

Si de lo que se trata, pues, es no tanto de la lentitud de un organismo u otro cuanto más bien de un conflicto estructural entre el ritmo temporal tradicional de la Administración pública, por una parte y el propio de una economía y sociedad en transformación, por la otra, se ha de hacer claridad en tomo si las causas y los contextos de esa «alteración del ritmo» como paso previo al de una terapia eficaz.

Es en tres etapas como hemos de intentar acercarnos a ese objetivo, haciéndolo además, en consonancia con lo que representa el centro de estudios franceses, de una forma interdisciplinaria y desde un prisma comparatista franco-alemán. En primer lugar, se trata de mostrar: A) que el ritmo al que la Administración pública cumple sus tareas constituye, tanto jurídica como fácticamente, un elemento esencial de su poder, pero también de su responsabilidad. Tal y como se intentará exponer en la segunda parte de este trabajo, la Administración sólo puede hacer justicia a esta responsabilidad de modo pleno si se adapta el ritmo de economía y sociedad; B) cómo puede alcanzarse esta meta; C) es lo que tratamos de explicar en la tercera parte.

A. El ritmo de la administración pública como elemento de su poder y responsabilidad

Cuando la ley establece imperativamente plazos máximos para los procedimientos de autorización y además hace que la autorización se entienda otorgada sin más por su mero transcurso, el Parlamento está asumiendo por anticipado el poder decisorio y la responsabilidad en lo que concierne el momento adecuado e incluso el contenido de la posterior decisión de la Administración. A todo ello no se puede prever en modo alguno cuál es el lapso de tiempo que ha de llevar ni siquiera el más riguroso procedimiento y si, por razón de los graves peligros resultantes, pongamos por caso, para el medio ambiente, la decisión no debiera consistir en una denegación. El poder temporal y la responsabilidad se desplazan problemáticamente, pues, desde el organismo administrativo dotado de proximidad territorial o material al Parlamento, que decide con lejanía no sólo territorial y material, sino también temporal.

En el Derecho administrativo y constitucional alemán son pocos los que plantean la pregunta por el poder y la responsabilidad en lo concerniente al

momento temporal y a la duración del acto de ejecución de la ley en la dialéctica entre Parlamento y Gobierno. mientras que en la bibliografía francesa ocupa un amplio espacio. Una mirada a la bibliografía no jurídica pondrá de manifiesto además que se trata tan sólo de un retal de la pregunta general acerca del *dominio sobre el tiempo*, a cuyo efecto el tiempo no ha de entenderse en el sentido de la física, sino, siguiendo a Norbert Elias", como elemento e instrumento de coordinación social".

1. La determinación del tiempo como factor de poder

1. Los principios generales del Derecho administrativo alemán no otorgan al factor tiempo en la ejecución de la ley ninguna especial atención!'. Pese a penetrantes análisis, debidos sobre todo a Paul Kirchhof"? continúan sin apenas clarificar que la competencia para decidir acerca del momento y la duración de la actuación confiere un significativo poder al que se ha de someter a límites jurídicos.

Las leyes de procedimiento administrativo de la Federación y de los *LOI/der*, que han codificado parcialmente el nuevo Derecho administrativo. guardan el más completo silencio. La bibliografía y la jurisprudencia, por su

parte, presuponen ciertamente que la Administración deberla!' actuar en plazo adecuado según dichas leyes. Este principio procedimental se deriva en parte del principio de Estado de Derecho". En la práctica, esta opinión la sigue también desde 1982 el *Tribunal Constitucional Federal* (en adelante TCF)¹⁵, que sobre todo a partir de 1979, bajo la influencia de Konrad Hesse, había reconocido la significación del procedimiento para la realización de garantías constitucionales de carácter material". En cualquier caso, la mayor celeridad posible sigue sin figurar entre los objetivos más prioritarios, en sentido estricto, del procedimiento, sino que se la contempla más bien con recelo, puesto que distrae la atención de la finalidad decisiva del procedimiento, que no es otra sino la de discutir a fondo con los afectados e iluminar plenamente el asunto correspondiente en sus perspectivas, material y jurídica". Es así que la Administración debe seguir empleando, con un amplio margen de discrecionalidad, tiempo para la búsqueda infinita de la «verdad», lo que significa, en resumidas cuentas, que conserva el poder sobre el tiempo.

2. Cuando se están investigando las causas se topa con la circunstancia de que en fa última parte del siglo XIX el principio constitucional del Estado de

Derecho se limitaba en lo esencial a vincular a la Administración, en lo que atañe al *contenido* de sus decisiones, al *contenido* de las leyes. El *procedimiento* de la ejecución de la ley y especialmente su *duración* desaparecían casi por completo del foco de las exigencias derivadas de la idea de Estado de Derecho.

Frente a ello, en sus fundamentales reflexiones sobre el «Estado de Derecho» el parlamentario e iuspublicista suralemán R. Von Mohl —quien en 1831 había producido la primera exposición sistemática alemana del Derecho administrativo" y se encontraba en un intenso intercambio de ideas con la ciencia del Derecho administrativo francesa't-c aún consideraba como un elemento esencial suyo que las leyes fueran ejecutadas *rápidamente* por la Administración". Von Mohl estaba todavía inmerso en la tradición de las Ciencias del Estado (*Staatswissenschaften*), que comprendían no sólo la ciencia del Derecho político (*Staatsrechtswissenschaft*, en sentido estricto) y del Derecho administrativo, sino también la doctrina de la buena Administración, que hoy conocemos como ciencia de la Administración.

De una manera que no difería en lo esencial pensaba el profesor berlinés Rudolf Von Gneist, destacado parla-

mentario liberal en la Cámara de Diputados prusiana (1858-1893) y en la Dicta Imperial (1868-1884). Del principio de Estado de Derecho derivaba con claridad el mandato de procurar una rápida ejecución de las leyes por la Administración. También por mor de esa celeridad abogó con éxito duradero, por ejemplo, por trasladar el examen *de/afiado* de los litigios administrativos a unas comisiones de control independientes por razón de su profesionalidad, esto es: a los «tribunales administrativos», descargar a la Administración activa de la discusión colegial, en lo que ésta supone de exigencia de tiempo, y, gracias a las facultades decisorias, capacitar a los distintos titulares de cargos administrativos para actuar con más celeridad!.

La concepción inicial del Estado de Derecho propia del liberalismo todavía era, pues, de carácter amplio e incluía la forma y manera de plasmar en realidad social concreta los preceptos jurídicos. Hacia finales del siglo XIX, sin embargo, el principio de Estado de Derecho sufrió un *estrechamiento*. Otto Mayer, el creador de la dogmática moderna del Derecho administrativo general, ya no extraía directamente del principio de Estado de Derecho conclusiones para el procedimiento administrativo y su extensión temporal".

Una regulación legal, esto es: una regulación por ley emanada del monarca y con el consentimiento del Parlamento, sólo la exigía para «objetos de especial importancia», a saber: cuando se trataba de intervenir *materialmente* en la esfera de libertad de los ciudadanos, pero no para el procedimiento administrativo mediante el que se llevaban a cabo las intervenciones. Este procedimiento no estaba, pues, sometido a la «reserva de ley», sino que pertenecía a un ámbito en el que la Administración sería «libre en sí misma» y estaría actuando «por su propia fuerza»? Por ello, el procedimiento podía ser ordenado por el monarca o su Administración mediante reglamentaciones administrativas internas. A todas luces, la supremacía en lo tocante al procedimiento no constituía un ámbito de absoluta reserva monárquica que fuera impenetrable a la ley. Las reglas procedimentales de origen legal debían respetarse por virtud del principio de «primacía de la ley», pero en cualquier caso no a consecuencia del principio de Estado de Derecho. Ahora bien, lo que sucede es que en la práctica el principio de Estado de Derecho de los inicios, que tiene un carácter amplio y abarca tanto los aspectos materiales como los procedimentales, se convierte en un Estado de Derecho primariamente material, que prescinde en buena medida de la dinámica del proceso

de la realización administrativa del Derecho.

Para defender un principio de Estado de Derecho así estrechado *atto* Mayer se apoyaba sobre todo en *Friedrich Julius 80111*, el teórico conservador vinculado a la monarquía constitucional, [uien pretendía reservar al monarca todo aquello que la Constitución no le había retirado y encomendado expresamente al Parlamento (*in dubio pro rege*)²⁵. Dentro del ámbito intocado de la monarquía constitucional, sólo las leyes, y aun ellas sólo si afectaban a la esfera jurídica del individuo, debían quedar sujetas al consentimiento del Parlamento", Cabe por ello preguntarse si con este estrechamiento del principio de Estado de Derecho *atto* Mayer no sólo estaba consiguiendo de hecho, sino también persiguiendo calladamente, reservar al monarca y a su administración, el título *de po/estadum omnípotentia*; la decisión acerca del momento y la duración de la ejecución, así como otras modalidades del procedimiento administrativo".

Esta impresión se corrobora si dirigimos una mirada a la doctrina francesa del Derecho político y administrativo. A pesar de todas las tensiones políticas, incluso después de la pérdida de Alsacia-Lorena, esta doctrina se en-

contraba en estrecha relación con la doctrina científica alemana. Al margen del propio *atto* Mayer, docente en Estrasburgo, que publicó en 1866 sus lecciones sobre Derecho administrativo francés, a partir de las que desarrollaría su *Deutsches Verwaltungsrecht*, que él mismo traduciría y publicaría en Francia en 1903-1904, los juristas franceses asumieron, junto a otras cosas, el concepto estrechado de Estado de Derecho. Sin embargo, manifestaban con toda claridad que la libre determinación del momento y la duración del acto de ejecución de la ley constituía para ellos un importante reducto de la Administración frente a la creciente intervención, también en materia de procedimiento, del legislador parlamentario republicano, el baluarte de su poder discrecional y de la soberanía residual que antaño administrara y salvaguardara el monarca²⁹. Tal y como escribía Michoud en 1913, la Administración podría dejar dormitando (*laisser sommeiller*) incluso una ley de carácter imperativo". En el año 1900 la Asamblea Nacional intentó impedir a la Administración, al menos parcialmente, ejercer poder mediante la inexecución o la ejecución demorada de las leyes. A tal efecto procedió a declarar el silencio de la Administración frente a una petición de un ciudadano, por la vía de una ficción y sin más requisito que el transcurso de cua-

tro meses sin contestación, como un acto administrativo negativo o de rechazo, pues entonces en Francia los efectos todavía sólo podían, en términos generales, recurrir frente a un acto de denegación, pero no frente a la mera inacción de la Administración. En la lucha por el poder que enfrentaba el Parlamento con la Administración se utilizaron como arietes tanto el interés del administrado, siempre dispuesto a recurrir, y la alta autoridad del Consejo de Estado, que se había configurado como un tribunal administrativo". Sin embargo, el dominio sobre el factor temporal en la ejecución de la ley continuó siendo un elemento esencial del poder de una burocracia consciente de sí misma y firmemente organizada que reclamaba para sí el derecho a sobrevivir inobjutada frente a cualquier cambio del ordenamiento constitucional o del sistema político".

3. En lo que a Alemania concierne, la lucha de poder entre la Administración, que en principio continuaba siendo monárquica, y el Parlamento dominado por una burguesía en alza, se reflejó en los escritos de Max Weber, un sociólogo liberal y de actitudes democráticas, que se reunieron, en parte a título póstumo, y se publicaron en 1922 bajo el título de *Economía y Sociedad*. Weber reconducía el poder de la burocracia a su técnica de división del trabajo, así

como a su ventaja en conocimientos¹. No considera como un factor de poder la aptitud de la burocracia de ejecutar tardía o lentamente las leyes y privarlas así de su eficacia".

Otros pensadores, como Norbert Elías² y Ernst Jünger³, han apreciado, por el contrario, cuán significativo resulta en la lucha de las fuerzas sociales por el poder, alcanzar el dominio sobre el factor tiempo, esto es: determinar el ritmo temporal de vida y trabajo. En Francia, los *Histoires du temps* de Jacques Attali⁴, obra aparecida en 1982, del asesor del presidente Mitterrand y nuevo presidente del Banco Europeo de Desarrollo, han contribuido a abrir el fenómeno a un amplio público.

Según estos trabajos, fueron los sacerdotes y, posteriormente, las iglesias quienes con los toques de las campanas y los relojes de sus templos le marcaban a la sociedad el ritmo temporal, determinando, entre otras cosas, el inicio y el fin del trabajo. Más tarde se vieron sustituidas simbólicamente —o al menos perdieron su monopolio— al instalarse los relojes de los Ayuntamientos. Posteriormente, en el siglo XIX, mediante las sirenas de las fábricas, la industria tomó cada vez más abiertamente las riendas del ritmo de trabajo en progresiva lucha con la re-

gulación pública del tiempo de trabajo en el Estado social.

Hoy, en la era de la sociedad de la información, son los sistemas electrónicos de comunicación y tratamiento de la información los que cada vez más determinan el ritmo de la vida social y económica. Estos sistemas dan a las empresas industriales, por ejemplo, la posibilidad de reaccionar con mayor celeridad frente a las transformaciones de la técnica y adaptarse a sus propias necesidades al objeto de mantener o mejorar su posición en el mercado". Cuando una empresa trata, por ello, de abrir o ampliar instalaciones con mayor **rapidez**, pero la Administración hace que el «reloj» del correspondiente procedimiento de autorización corra al viejo ritmo, más lentamente que el reloj empresarial de inversiones, ambos ritmos temporales entran en **conflicto** y surge una lucha de poder en torno al dominio en la determinación social del tiempo entre la economía y la Administración.

4. En este **«conflicto de relojes»** entre la economía, volcada hacia la inversión, y la Administración, dedicada a su actividad de otorgar licencias, los Parlamentos están cada vez más inclinados a ponerse del lado de la economía, a quitarle a la Administración el reloj de sus manos y a ajustarlo a la

fuerza al ritmo de la economía inversora mediante la fijación de unos **plazos** legales cuya inobservancia, donde ello resulta posible, genera *ope legis* una autorización.

Ahora bien, cabe preguntarse si esta «incautación» parlamentaria del reloj no priva a la Administración de la capacidad de acción que necesita para el cumplimiento de sus fines si no se la quiere ver paralizada como sucedió con Francia durante la guerra de 1870-1871 a juzgar por las caricaturas que **simbólicamente** presentaban a los soldados prusianos, arrastrando maquinarias de relojería, como los signos e instrumentos del dominio sobre **el tiempo**³⁹.

11. La determinación del tiempo como tarea y como responsabilidad

Mediante la fijación de plazos estríctos, cuando éstos van acompañados por la ficción de la autorización, a la Administración se le priva de hecho no sólo de su poder, sino también de su responsabilidad.

\. Por mucho que el legislador esté en condiciones de levantar por anticipado en cierto modo las barreras para el caso de un transcurso infructuoso del plazo fijado para otorgar la licencia y dar a los empresarios vía libre para sus inversiones, lo que no puede es repor-

tar los otros *servicios* que competen el organismo encargado de la licencia, servicios que no lo son sólo para el Estado y la sociedad en su conjunto, sino para el propio empresario que solicita la licencia:

a) El primero de estos servicios administrativos insustituibles consiste en clarificar, mediante la reclamación de la intervención de otros organismos especializados, la compatibilidad de las instalaciones proyectadas con los preceptos legales y, sobre todo, enjuiciar con conocimiento de la materia si los riesgos resultantes -pongamos; por caso, para el medio ambiente- son realmente tolerables. Por razón de esta clarificación, la empresa solicitante a través de la licencia alcanza una cierta seguridad en su inversión y posiblemente también protección frente a eventuales responsabilidades".

b) El segundo e insustituible servicio ha de verse en la circunstancia de que a través del procedimiento administrativo de otorgamiento de la licencia se hace posible identificar los intereses privados contrarios, la participación en los trámites de sus representantes y, en la medida de lo posible, su inclusión en una solución convincente.

Ambas prestaciones pueden ser exigidas con fijación de plazos legales, pero

lo que no pueden es, en caso necesario, presumirse producidos mediante al recurso al establecimiento de plazos imperativos, de la misma manera en que tampoco es posible que la prestación estatal, que consiste en la revisión técnica periódica de vehículos, puede quedar sustituida por una previsión normativa conforme a la que, una vez transcurrido el plazo de la revisión, el vehículo haya de entenderse revisado y pueda seguir circulando.

2. En el Derecho administrativo alemán, sin embargo, no resulta fácil dejar en claro que la actividad del organismo competente para el otorgamiento de la licencia le reporta también a la empresa solicitante un importantísimo servicio de estimación de riesgos y de vinculación de otros intereses y no se limita a efectuar una intervención legal de control en la libertad empresarial. Pues el concepto de Administración *prestacional* se acuñó, bajo el rótulo de «procura existencial» en sentido estricto, por Ernst Forsthoff, cuyo manual de Derecho administrativo, en la traducción que de su novena edición hiciera Michel Fromont en 1969, ha vuelto a hacer que en Francia se tenga una visión global acerca del estado de esta rama del Derecho en Francia. Por Administración prestacional se viene entendiendo desde entonces, en Alemania sobre todo, la prestación de servicios

económicos o cuasi-económicos tales como el suministro de agua, la retirada de basuras o la puesta a disposición de infraestructuras públicas como, por poner algún ejemplo, escuelas y piscinas. La policía, entendida como cuidado de la seguridad y el orden en la sociedad y en la economía, no queda dentro del ámbito de ese tipo de actividad administrativa. Para ella sigue manteniéndose la idea de una Administración interventora y con funciones ordenadoras basadas en un principio de autoridad".

Para Robert Von Mohl, por el contrario; en el Estado de Derecho la tarea de la policía como concepto clave de la Administración interna consistía en poner a disposición de la sociedad aquellas *prestaciones* que ésta no estaba en condiciones de procurarse por sí misma. Entre ellas figuraba la prevención *policial* —en el moderno y restringido sentido— de riesgos derivados de construcciones defectuosas¹ o instalaciones fabriles propensas a sufrir explosiones", así como el cuidado de un tratamiento médico efectivo de las enfermedades infecciosas", con o sin necesidad de recurrir al ejercicio de la autoridad. Así pues, también el ejercicio de la autoridad soberana podía revestir para Von Mohl el carácter de una *prestación* estatal para el ciudada-

no. Esta forma liberal de entender la Administración como un aparato, digámoslo en términos modernos, servicial para la sociedad en momentos posteriores del pensamiento liberal experimentó una postergación en beneficio de la idea de un aparato pensado para el ejercicio del poder soberano del Estado, como en el caso de Otto Mayer".

Frente a este énfasis puesto en *la puissance* del Estado y de su Administración, que tal vez no se habría difundido también en Francia de no haber sido por los influjos alemanes", se alzaron allí, antes y después de la I Guerra Mundial, voces como la de León Duguit y, en profunda confrontación con la doctrina alemana del Derecho político y administrativo, Carré de Malberg". En cualquier caso, en Francia se impuso una amplia concepción fundamental de la Administración pública como *service public*, la idea de una organización servicial para la sociedad que, prescindiendo de todos los problemas concretos jurídico-administrativos de delimitación, también abarca más o menos la intervención de policía para hacer frente a las situaciones de riesgo!². Tras la II Guerra Mundial Forsthoff creyó ver también en Alemania apuntes de un replanteamiento como éste⁴. Nuevos impulsos proce-

dentes de la teoría económica de la empresa, sobre todo los de Peter Eichhorn", a buen seguro han contribuido a entender a la Administración pública en su conjunto como un aparato cuya finalidad es producir servicios para la sociedad.

3. Dentro del manajo *de servicios* que, conforme al concepto que se acaba de ilustrar, se realizan en el seno de los procedimientos administrativos de autorización figura también su ajuste *temporal*, flexible a las exigencias del caso concreto". Los organismos administrativos ciertamente deben resolver en el tiempo más breve posible, pero no deben tomar sus decisiones con tanto apresuramiento que no resulte posible evaluar suficientemente, por ejemplo, los riesgos derivados para el medio ambiente y que, por ello, se suscite resistencia en lugar de despertar la aceptación a la que, coincidiendo con Thomas Würtenberger", se debe aspirar en los procedimientos de otorgamiento de licencias. Los plazos legales, cuando son rígidos, perjudican esa capacidad de ajuste temporal y, por lo mismo, una buena parte de la operatividad de la Administración, circunstancia ésta sobre la que llama la atención la bibliografía francesa moderna".

4. Ahora bien, la pregunta que se plantea es la de si basta con que el organismo administrativo resuelva tan rápidamente como atendiendo a las circunstancias le resulta posible y como puede parecer adecuado. Así se está cumpliendo con la propia responsabilidad, digamos, personal, de la Administración, pero no se está haciendo justicia sin más a las necesidades de celeridad del solicitante de la licencia.

Por ello, se ha de examinar si acaso el Gobierno, las Cámaras parlamentarias y la Administración no están obligados jurídicamente a cuidar, mediante las adecuadas precauciones organizativas, entre otras, de que se creen las premisas bajo las que el procedimiento de otorgamiento de la autorización se pueda llevar a cabo al mismo ritmo que la inversión planeada, sin apremios que pongan en peligro la necesaria efectividad. En teoría también sería imaginable, por lo demás, no adoptar precauciones de aceleración en relación con el procedimiento administrativo, sitio para sosegar el ritmo empresarial de inversión, para prestarle, hablando en términos musicales, en lugar del compás *prestissimo* otro más humano, *allegro*, con el cual impone una carga excesiva a la contraparte administrativa.

B. Coincidencia mínima del ritmo temporal de la administración, la economía y la sociedad

I. El acercamiento del ritmo como mandato jurídico

Hasta que se produjo el estrechamiento del principio de Estado de Derecho, hacia finales del siglo XIX, la teoría liberal del Estado y de la Administración no se contentaba con el mandato de la mayor celeridad posible de los organismos administrativos en su configuración y dotación concretas, sino que consideraba precisamente como una exigencia del Estado de Derecho organizar la Administración de una manera tal que pudiera satisfacer las necesidades de la sociedad industrial en punto a la celeridad.

En el año 1875 Rudolf Von Gneist expuso ante el XII Congreso Jurídico Alemán que la simplicidad y la celeridad del Poder Ejecutivo se estaban convirtiendo, a cada paso del progreso de la sociedad industrial, en «necesidad y en tabla de salvación de los nuevos tiempos». Por todas partes se aspiraba a sustituir los pesados colegios administrativos mediante órganos más sencillos. Una «remodelación» de la Administración» como ésta la consideraba Von Gneist como necesaria para la

fundamentación del «Estado de Derecho»⁵¹.

Mucho tiempo después, en 1982, el TCR ha vuelto a revitalizar esta idea de Rudolf Van Gneist": Para procedimientos administrativos de especial dificultad como de otorgamiento de autorización para establecer centrales nucleares desde el punto de vista jurídico-constitucional no sólo resulta justificado sino incluso imperioso procurar -mediante la adopción de precauciones legales oportunas como, por ejemplo, la fijación de plazos para la formulación de objeciones- que sea posible resolver acerca de la solicitud en plazo adecuado. Sólo así se puede preservar la «funcionalidad» de la Administración. Este mandato de mantener a la Administración en condiciones de funcionalidad se puede derivar de un principio de Estado de Derecho liberado de sus recortes tardo-liberales.

De proseguir estas consideraciones llegaríamos a un *mandato constitucional general* de configurar el procedimiento y la organización de la Administración de forma tal que fuera posible corresponder a una apremiante necesidad social de decisiones administrativas rápidas, sobre todo cuando están en juego derechos fundamentales que sólo así se pueden garantizar eficazmente". Como sucede con otros mandatarios

constitucionales, corresponde en principio a Parlamento y Gobierno enjuiciar si y con qué medios ha de armonizarse el ritmo de la Administración con el ritmo de la sociedad y, sobre todo, el de la economía. Ahora bien, un juicio radicalmente equivocado puede corregirse con ayuda del Tribunal Constitucional".

Extraer mandatos de este tipo de la Constitución es algo que sigue siendo en buena medida ajeno al modo *français* de entender la norma fundamental, por más que el *Conseil Constitutionnel* se inclina cada vez más hacia la jurisprudencia y el modelo del TCr, tal y como se aprecia ejemplarmente en su doctrina sobre los medios de comunicación". Es así como la declaración ya mencionada" de la comisión *Efficacité de l'Etat* de 1989 en el sentido de que la Administración, a causa de la lentitud de su maquinaria burocrática, había dejado de ser adecuada a las cambiadas circunstancias socioeconómicas y debía por ello ser objeto de una profunda remodelación se formulaba de antemano sólo como una exigencia de índole política.

En el fondo de lo que se trata en ambos países es de acomodar la *Adhītinistracīān burocrática*, que había sido cortada según el patrón de la sociedad industrial, al nuevo ritmo de la actual sociedad de la información.

N. Armonía básica de ritmo entre Administración burocrática y sociedad industrial

Max Weber" ha puesto de manifiesto la íntima relación de la sociedad industrial con la forma burocrática de la Administración,

1. Weber llamó la atención ante todo sobre el extremo de que la sociedad industria l del siglo XIX no estaba abocada, en lo que a sus cálculos atañe, sólo a la legislación «liberal», con sus consecuencias jurídicas anticipables, sino también a una Administración ejecutora, igualmente previsible.

Antes de que la forma burocrática de Administración se fuera haciendo realidad progresivamente con el tránsito al Estado moderno en los siglos XV y XVI. era necesario, tal y como lo ha descrito el historiador de la economía, Gustav Schmōllcr"?, ir tras de la Corte en sus continuos cambios de lugar para seguir el curso de los negocios que uno pudiera tener con la Administración y confiar en su resolución por funcionarios no profesionalizados. Una vez que en el siglo XIX se hubiera impuesto de manera casi generalizada la forma de Administración burocrática, a los ciudadanos individuales y a las empresas les resultaba posible dirigirse para tratar sus asuntos adminis-

trativos corrientes a unos organismos dotados de sede fija y competencias claramente definidas y atendidos por unos funcionarios dedicados a la Administración como actividad principal, instruidos técnicamente para el desempeño de sus funciones, con competencias definidas según pautas de división del trabajo, que operan conforme a reglas de Derecho o instrucciones fijas. De esta manera quedaba satisfecha en principio la necesidad de la sociedad industrial de contar con una Administración previsible.

2. Esta armonía de principio entre la sociedad industrial y la burocracia estatal-descansaba además en el hecho de que de una manera u otra las grandes **empresas** industriales, a su vez, se administraban burocráticamente", de modo que, por debajo del *plano de dirección* -político en su caso, empresarial en el otro- unas estructuras organizativas comparables creaban también los fundamentos de un ritmo de gestión igualmente comparable.

3. Al revés de lo que sucede con la burocracia empresarial, a la burocracia del Estado, por su propia naturaleza, le falta en todo caso un permanente apremio *externo* para despachar con celeridad, conforme a las necesidades de la economía, sus tareas, ya que ella *no*

precisa entrar en competencia a la hora de luchar por el éxito o, ni siquiera, la mera supervivencia. Por ello, en intentos continuamente renovados se ha tratado de adoptar *dentro* de la Administración determinadas precauciones en orden a la celeridad. Es así como los pesados órganos colegiados han sido sustituidos paulatinamente por otros en los que el despacho de los asuntos se confía, en régimen de división del trabajo, a funcionarios individuales". También hace falta además, entre otras cosas, que las reglamentaciones administrativas sobre la ordenación del sector económico obliguen a la Administración económica a una tramitación más ágil de los asuntos". Este tipo de medidas impulsadoras continúan siendo necesarias en tanto en cuanto dentro del Mercado Común una intensa competencia establecida entre organismos pertenecientes a los distintos Estados miembros en tomo al asentamiento, el mantenimiento y el fomento de empresas económicas eficientes no garantice la presencia de suficientes impulsos en el sentido de la celeridad del despacho de los asuntos.

III. Alteraciones del ritmo entre la Administración burocrática y la **sociedad** postindustrial de la información

Tan sólo con la aparición de la socie-

dad postindustrial de la información las debilidades motrices de una burocracia estatal que normalmente no opera en condiciones de competencia, frente a lo que sucede con la economía, impulsado por la competencia a una celeridad cada vez mayor, provocan unas serias alteraciones del ritmo y suscitan la pregunta acerca de reformas radicales". A todo ello hay que tener en cuenta que los llamados países socialistas, incluida la antigua República Democrática de Alemania, se han quedado detenidos en una sociedad industrial sometida además a la petrificación propia de una economía de mercado y han caído por ello en unas dificultades que amenazan su propia supervivencia. Por tanto, para los cinco nuevos *Lander* lo que importa inicialmente es conectarse económicamente -en medio de un doloroso proceso de reconversión- a la sociedad informacional antes de plantearse sus problemas de ritmo y tener que buscar soluciones a éstos.

1. La sociedad postindustrial de la información se diferencia en lo económico de la sociedad industrial en el dato de que la *rápida adaptación* de la producción y la distribución a las informaciones cada vez con mayor celeridad se convierte a través de la competencia en la principal de las ventajas como

hasta la fecha lo había venido representando la producción y distribución en masa a los costos personales y materiales más bajos posibles".

Los fabricantes de automóviles y los editores, por ejemplo, ya no aspiran a producir para tener los depósitos preparados con sus mercancías para los futuros compradores, sino sólo previa petición, pero satisfacer esa demanda de forma tan eficiente que no se produzcan tiempos de espera que puedan reducir las ventas. Mitsubishi, por citar un caso, lo tiene todo planificado para --al menos en las grandes conurbaciones japonesas-, montar y entregar en unos pocos días con todos los extras imaginables cualquier automóvil que se haya pedido. Los grandes establecimientos comerciales al por menor establecen día a día —e incluso varias veces al día— la evolución de sus ventas y modifican en consonancia con este dato sus propios pedidos. El que reacciona demasiado lentamente a las señales procedentes del mismo pierde posición en el mercado en brevísimo tiempo y se ve obligado a luchar por la mera supervivencia.

Orientar así la actividad de una empresa primariamente por el factor tiempo no es cosa de la burocracia empresarial, sino de un *management* (dirección o gestión) flexible. Así pues, por ejem-

plo, una inversión que se ha de efectuar con urgencia deberá ser encomendada a un *manager* (director o gerente) específico del proyecto que la inversión representa que se puede concentrar en ella y apremiar a su verificación lo más rápido posible. A pesar de todo, cuando por medio está un procedimiento de autorización administrativo frente a él todavía se encuentra la burocracia administrativa de siempre.

2. Sobre esa burocracia actúan, sobre todo a la hora de otorgar las autorizaciones de instalaciones que presentan riesgos para el medio ambiente, factores de sentido justamente contrario, esto es: retardadores, que apenas si se pueden compensar con las técnicas administrativas habituales".

Las necesidades de tiempo se ven incrementadas por las exigencias legislativas, cada vez más refinadas, en punto al examen de las instalaciones que requieren ser autorizadas, por ejemplo, a consecuencia de los exámenes de compatibilidad ambiental establecidos a escala europea". También la participación que se ordena de otros organismos administrativos, así como de los ciudadanos afectados, plantean exigencias temporales cada vez mayores.

Por lo general, estas exigencias de tiempo acrecentadas no se pueden ha-

cer frente haciendo que los casos de autorizaciones particularmente importantes y urgentes se resuelvan prioritariamente mediante la utilización de todas las fuerzas y recursos disponibles y otros asuntos se tramiten en cambio más lentamente, lo que, por lo demás, resultaría difícilmente compatible con el mandato constitucional de la igualdad de oportunidades. Max Weber ha visto" que, por su propia naturaleza, la burocracia no está prefigurada para tratar todos los asuntos uniformemente ni resulta muy adecuada para escalar su actividad de acuerdo a la importancia y urgencia de cada asunto.

La posible solución que supondría no escudriñar la situación legal hasta el último de los detalles y preferiblemente tratar de alcanzar un *consenso* con los implicados puede resultar no menos dilatadora". Ya la misma audiencia de todos los interesados legalmente prescrita supone un mayor gasto de tiempo sobre todo cuando grupos organizados tratan de oponerse incondicionalmente a las nuevas instalaciones.

3. Como ya se ha apuntado, a la vista de la divergencia cada vez mayor entre los ritmos de la economía y la Administración, un Estado podría, en lugar de acelerar el ritmo administrativo, tratar de hacer más lento el ritmo eco-

nómico al objeto de no tener que sacrificar los valores tradicionales de la Administración estatal en aras del vértigo de la economía".

De hecho, no siempre ha de imponerse en el Estado el ritmo de la sociedad y de la economía. Justamente el contrario, por poner un ejemplo, en la primera mitad del siglo XIX una burocracia de inspiración liberal contribuyó de manera esencial a eliminar la petrificada ordenación estamental feudal y hacer aparecer la dinámica sociedad industrial, más ventajosa tanto para el Estado como para los ciudadanos, después, en todo caso, de un difícil reajuste. Esto es lo que sucedió en Prusia, por poner un caso, a través de las reformas de Stein y Hardenberg y del intenso fomento por parte del Estado que a continuación se produjo (y de manera más limitada también el control político-social) y de la industrialización, sobre lo que ha llamado la atención sobre todo el historiador Reinhardt Kosellek.⁷³

Hoy día, sin embargo —y acerca de este extremo habría unanimidad entre los expertos franceses—, estaría fuera del alcance de un Estado individualmente considerado hacer que los «relojes» de su economía nacional funcionen más despacio para reconducirlos a un ritmo más «humano» y ajustado a su Administración. Pues en un merca-

do mundial libre y, sobre todo, dentro de un Mercado Común Europeo todos los Estados implicados, junto con sus empresas, se encuentran sumidos en una dura situación de lucha competitiva por el éxito económico y no se pueden permitir ni práctica ni jurídicamente prescribir a sus economías un ritmo más reposado?". Un Estado que intentara tal cosa estaría organizando al tiempo su hundimiento económico y poniendo en peligro un sinnúmero de puestos de trabajo y pronto dejaría de estar en condiciones de financiar el considerable volumen de las prestaciones sociales merced a un producto nacional bruto y a unos recursos fiscales crecientes.

Por otra parte, las cosas no son de tal manera que la Administración burocrática, que ha mostrado su valía, esté expuesta globalmente a una elevada presión de adaptación a las exigencias económicas de celeridad. Una Administración que, por ejemplo, tiene que resolver sobre la autorización de un nuevo producto para la defensa de los plantaciones tiene que esperar a comprobar a que el producto, durante varios ciclos estacionales anuales y en ensayos al aire libre, pruebe su inocuidad para el hombre y los animales", esto es: ha de «tomarse tiempo», entresacar tiempo para la «paz de los bosques» de entre el incesante ritmo de las «ruedas que giran sin descanso», como

lo ha formulado simbólicamente Ernst Jilnger en su libro de las horas".

Incluso allí donde de lo que se trata es de la autorización administrativa de instalaciones industriales, la urgencia no es un requisito que revista la misma importancia en todos los casos. Pues una parte de las solicitudes de autorizaciones se refiere a instalaciones económicas relativamente insignificantes que se pueden examinar y resolver sin que pase nada al ritmo habitual. También por lo que afecta a inversiones de cuantía más considerable al grado de la urgencia del caso depende de las circunstancias del mercado y de su apreciación por el propio solicitante.

Por todo ello, una reforma de la Administración que tuviera como objetivo la celeridad debe proceder a establecer diferenciaciones según los distintos ámbitos de actividad y, dentro de cada ámbito, distinguir entre lo que es una necesidad general y lo que sería una necesidad especial en cuanto a celeridad se refiere.

C. Aproximación del ritmo de la administración al ritmo de la sociedad de la información

I. Medidas aceleratorias de carácter general

Lo primero que se debe perseguir con

la reforma ha de ser imprimir celeridad a la Administración *en general* de forma que, como regla, se ajuste el ritmo de la sociedad de la información y sin que a causa de la mayor prisa empeoren sus prestaciones.

En Francia se han desarrollado y se han vuelto a desechar grandes ensayos, como la sustitución de la dirección burocrática de la Administración por una gerencia copiada de la economía". Pese a su exigencia de una reforma administrativa profunda, en 1989 la Comisión *EjJicacilé de l'Etat* se conformó con formular unas sugerencias prácticas bien modestas". No se quería despertar la resistencia invencible de las fuerzas que querían preservar a la Administración de las concepciones gerenciales de corte economicista".

También las comisiones para la reforma administrativa que actualmente trabajan en Alemania procuran difundir propuestas no sólo teóricamente impresionantes, sino sobre todo susceptibles de ser llevadas a la práctica. Aquí nos limitaremos a presentar brevemente dos propuestas centrales de la comisión creada al efecto en Baden-Württemberg":

1. De lo que se trata no es tanto de establecer unos plazos imperiosos con sanciones «machacantes»⁸¹, sino de fijar

unos plazos *flexibles* en relación con los distintos pasos de cada procedimiento administrativo y con la decisión misma que dejen claro tanto a la autoridad administrativa como a los ciudadanos implicados en el expediente cuál es el grado de celeridad que se considera necesario y posible *como regla general*. Tan pronto como un órgano de la Administración ve que no va a poder cumplir un plazo de los fijados regularmente se lo ha de hacer saber a los interesados y a las autoridades administrativas inmediatamente superiores, que reciben así la *señal de* que se han de poner a disposición más medios personales o materiales si se pretende que el plazo regular siga siendo realista. Tal vez una reserva de personal como la que establece la nueva Ley federal del servicio exterior" posibilitara una ayuda más rápida que la que hasta la fecha se puede dispensar.

Los tiempos teóricos y los tiempos reales quedarían registrados y evaluados de modo continuo gracias al almacenamiento y tratamiento automático de la información. Si los requisitos legalmente exigidos en orden al examen de los expedientes de autorización sufrieran un *agravamiento*, en la propia memoria justificativa del proyecto de ley se debería indicar qué recursos adicionales de personal y medios materiales se deberían poner a disposición si

se quiere realmente compensar la sobrecarga que así sufre el procedimiento de la autorización, esto es: si no se quiere alargar la duración regular de los expedientes.

2. Por otra parte, también resultaría insoslayable hacer que organismos y funcionarios tuvieran siempre presente la duración de los procesos de ejecución de las leyes como un *factor de costos* para la propia Administración y para los empresarios a su cargo en estos expedientes. Además también se debería convertir el sistema cameralista de contabilidad en otro de corte comercial. Ya no se debería contraponer sin más las autorizaciones presupuestarias y los gastos. Lo que se debería hacer más bien es consignar separadamente los *costos* y los *beneficios* de una determinada actividad administrativa como, por ejemplo, la autorización de instalaciones con riesgos medioambientales. En las grandes empresas económicas, su división en los llamados *profi: centers* persigue la meta de calcular por separado en relación costos/beneficios de cada rama del negocio y a partir de esos datos extraer informaciones acerca de las mejoras de eficiencia que se han de introducir; a pesar de alguna que otra dificultad a la hora, por ejemplo, de evaluar las prestaciones administrativas, es posible trasladar este sistema —con las modulaciones

necesarias y en cualquier caso parcialmente a unidades Administrativas.

Ludwig Mühlhaupt" ha propuesto incorporar al sistema de contabilidad cameralístico característico de la Administración pública un *cálculo de eficiencia* que contraponga los rendimientos y los costos de los servicios. Más lejos llega la propuesta de Ernst Buschor ya puesta en práctica en la Administración cantonal y municipal suiza, de reconvertir por completo la Administración en la línea de un modelo de contabilidad comercial modificado⁸⁴, propuesta que se ve apoyada en la comisión encargada de la reforma administrativa de Baden-Württemberg por el profesor de economía de la empresa pública de Mannheim Peter Eichhorn".

Tanto con un método como con el otro se haría posible desembarazarse de la concepción equivocada de que la tramitación y resolución lenta de los procedimientos de autorización no ocasiona ninguna clase de costos de personal adicionales, puesto que los funcionarios implicados se encuentran empleados, a cambio de una retribución fija, en puestos de plantilla especificados en el presupuesto. Un cálculo de eficiencia verificado según principios comerciales debería contabilizar en el capítulo de costos de cada procedimiento

de autorización la parte proporcional de los costos fijos y, por ello, de los salariales. Como beneficio debería considerarse el valor estimado de la autorización, con inclusión del valor, además del permiso en sí, de los servicios prestados en relación con el dictamen pericial de los riesgos ambientales y la mediación de los intereses en liza. A la hora de llevar a cabo una estimación así de los «rendimientos» de un procedimiento de autorización se debería contemplar la menor ventaja económica que de una solución tardía le resulta al empresario solicitante",

Una ventaja añadida del paso a un cálculo de eficiencia de tipo cuasi-comercial consistiría en superar la idea de que el empleo de personal adicional para la aceleración de los procedimientos de autorización supone una carga para la caja del Estado o, cuando vienen obligados a soportar los costos, para los bolsillos de los solicitantes, y se debería, por ello, evitar en la medida de lo posible. Pues, ciertamente, el incremento de medios personales acorta la duración de los procedimientos de autorización, pero posiblemente, pese a la utilización de un número mayor de funcionarios, ello no comporta en absoluto el aumento del número de horas de trabajo que se han de imputar a dichos procedimientos, de forma que los costos de personal tendencialmente si-

guen siendo los mismos para los diversos expedientes. Ahora bien, como descienden los costos que los empresarios solicitantes han de soportar por el retraso en la tramitación de sus autorizaciones, el resultado del cálculo de eficiencia de los procedimientos autorizatorios mejora.

La introducción de un cálculo de eficiencia en el ámbito de la Administración contribuiría esencialmente, así pues, a imprimir celeridad, también por la ventaja de orden financiero que ello representa, a los servicios que la Administración presta a los ciudadanos y a la comunidad, lo que también se apreciaría, y no en último lugar, en los procedimientos de autorización.

11. Aceleración selectiva en casos de especial urgencia

El recurso a plazos de carácter señalatorio y la adopción de un cálculo de eficiencia cuasi-comercial no son suficientes, sin embargo, en aquellos casos en los que la inversión proyectada es particularmente urgente o el procedimiento normal amenaza especialmente con durar demasiado tiempo. Aquí se han de poner en práctica otras técnicas administrativas que se ajustan a las necesidades de urgencia del procedi-

miento de que se trate concretamente, sin restar recursos personales y materiales de los procedimientos normales ni, por tanto, hacerlos más lentos.

1. En Francia se ha desarrollado al respecto un nuevo tipo de Administración, que Jacques Rigaud⁸⁹ y Xavier Delcros⁹⁰ han descrito y bautizado como *Administración de misión*⁹¹. Para un cometido único que se ha de despachar en un tiempo estrictamente fijado —como, por ejemplo, la creación del Museo Nacional de Orsay en París o la instalación, también en París, del parque de atracciones privado Euro-Disneylandia— se procede a la designación de comisarios especiales que a veces reciben la denominación de delegados ministeriales. Su cometido no consiste en resolver ellos mismos con celeridad, sino, valiéndose de un reducido equipo administrativo y actuando de forma concentrada, en llevar a todos los organismos y autoridades concernidos, así como a los titulares de intereses privados, a una solución consistente. Por regla general, esto es algo que se logra. El *délégué interministériel* francés es una figura que encuentra su correspondencia en el ámbito de la empresa privada en el tipo, al que ya nos hemos referido, del *director o gerente de proyecto*.

En Alemania se ha recurrido en algunas ocasiones a esta figura administrativa del *director de proyecto*, como, por ejemplo, en relación con la instalación de una factoría de Daimler-Benz en Rastatt. La propuesta, difundida en el marco de la comisión para la reforma administrativa de Stuttgart, de ofrecer la designación de un agente público como director de proyecto como respuesta general para los procedimientos autorizatorios de especial urgencia o dificultad, obtuvo la aprobación de principio del gobierno del *Land*" y ha encontrado eco en los círculos económicos concernidos?".

Esta propuesta coincide en parte con las intenciones perseguidas sobre todo por Wolfgang Hofmann-Riem en el sentido de recurrir, siguiendo el ejemplo norteamericano, a la designación como *mediator* de un experto, por regia general ajeno al asunto de que se trate". Sin embargo, la persona que la Administración designe para director de cualquiera de sus proyectos será más bien un funcionario dinámico que un experto ajeno, de fortuna tal que, gracias a su conocimiento de la Administración desde dentro, esté en condiciones de hacer valer plenamente la autoridad que el Gobierno o un ministro le ha conferido y ganar a los organismos competentes por razón de la materia para una solución conjunta.

Además, a diferencia de lo que sucede con el *mediator*, no se va a exigir de este agente público al que se confía la dirección del proyecto una actitud neutral entre los intereses estatales y los **privados, sino más bien un** compromiso de la parte pública, que incluye en todo caso la predisposición a contemplar también los contrarios intereses privados y llegar a una solución de consenso en la medida de lo posible. Pues una solución que pueda contar con la aprobación de la parte contraria, sobre todo cuando no se sitúa en una oposición de principio, se ve menos expuesta a volver a malgastar con larguísimos procedimientos contencioso-administrativos lo que el director del proyecto ha ganado en tiempo frente al normal procedimiento administrativo.

En el caso de que el director del proyecto designado por la Administración tenga que adquirir una posición fija y jerarquizada en el procedimiento de autorización también ha de preverse normativamente si la empresa que representa la correspondiente solicitud debe solicitar y hasta exigir su designación, a cambio de lo cual recíprocamente debería también soportar los costos adicionales así generados.

Resultaría lógico, por tanto, ajustarse de manera decisiva a las necesidades de urgencia de las empresas sollicitan-

tes, esto es: a su *demanda* de un procedimiento de urgencia, siempre y cuando exista por parte de éstas una *disposición a pagar* los mayores costos. Esto es bien evidente en relación con otros campos de la Administración prestacional. Una carta por ejemplo, sólo se despacha con más rapidez por el servicio de correos si el remitente así lo desea y satisface el suplemento por urgencia. Quien en Francia quiere utilizar uno de los trenes superrápidos (*los TGV*) tiene que pagar unos suplementos cuya cuantía está en relación con lo intensa que, en la hora de salida del tren, sea la demanda de transporte urgente. También el procedimiento administrativo **para** instalaciones industriales, tal y como ya se ha demostrado⁹³, supone para el empresario solicitante una prestación por parte de la Administración en orden a la evaluación de los riesgos y a la composición de intereses. Toda empresa que presenta una solicitud ha de soportar en cualquier caso las tasas y los costos del procedimiento normal". El suplemento por urgencia causado por la designación de un director de proyecto resultaría, pues, conforme con el sistema. En el caso de que una empresa no esté en condiciones de satisfacerlo, pero su inversión revista interés público, porque, por ejemplo, con ella se haya de preservar puestos de trabajo en una zona de crisis, la renuncia a la

exigencia del suplemento debería consignarse abiertamente a título de subvención pública. Si a la empresa le falta la disposición de aportar en la lucha competitiva los necesarios esfuerzos económicos en pro del «factor tiempo», ya sea en el seno de la empresa o en un procedimiento de autorización, las reglas de la economía de libre mercado, cuyas ventajas se conocen y persiguen entretanto en todo el mundo, mandan que la empresa en cuestión ceda el paso a otras empresas con mayor capacidad de adaptación, incrementando así, el interés de todos. la eficiencia de la economía. En un sistema así, sólo el trabajador individualmente considerado, pero no la empresa, puede aspirar a las ayudas del Estado social.

2. Ahora bien, los costos de los procedimientos de urgencia en los que figura un director de proyecto no son sólo de índole financiera.

Cuando se designa a un agente público como director de un proyecto que trata de impulsar el procedimiento de autorización y hacerlo superar todos los obstáculos derivados del examen realizados en el seno de la Administración, así como las objeciones formuladas por particulares empleando todo celo profesional diariamente, resulta casi inevitable que acabe por identi-

carse con el proyecto de cuya autorización se trata. Su colaboración inteligente con el director empresarial del mismo proyecto no hace sino reforzar el compromiso. En el caso del *délégué interministériel* francés este compromiso resulta conforme con el sistema, ya que por regla general se encaja en un compromiso del Estado y las corporaciones locales a favor del proyecto, como era el caso, por ejemplo, del parque de atracciones de Euro-Disneylandia". En ello se expresa un señalado sentido económico del Estado, que en la tradición de Colbert- impregna más o menos todas las tendencias políticas francesas y hace que la profesión dé fe en pro de la economía libre de mercado se manifestarse sin reservas.

De acuerdo a las ideas *alemanas*, los organismos administrativos encargados de la tramitación y concesión de autorizaciones, así como los funcionarios que en ellas sirven, han de resolver objetiva, neutral e imparcialmente, sin identificarse con los proyectos sometidos a su consideración". Aquí se está exigiendo de la Administración unas virtudes *cuasi-judiciales* que, por lo demás, intervienen positivamente en bien de la comunidad y, por lo mismo, merecen ser apoyadas. Esta tensión interna del Derecho administrativo alemán se agudiza cuando, para acelerar procedimientos de autorización, se re-

curre a la designación de directores de proyecto. Hasta la fecha, en todo caso, la jurisprudencia ha mostrado comprensión a favor del necesario compromiso de la Administración y, por ejemplo, se ha abstenido de anular un plan urbanístico porque el responsable de la agencia de planificación previamente había estado negociando intencionalmente con los particulares interesados en el proyecto?".

Para estudiar el peso de las objeciones jurídicas formuladas contra el compromiso de los directores de proyecto designados por la Administración es importante restringir su papel al de un mero *factor de convencimiento* y no transferirle ninguna facultad decisora, sobre todo cuando ello, a la vista de las experiencias tenidas en Francia, a lo que lleva más bien es a provocar la resistencia de los organismos normalmente competentes y, por ende, a nuevos retrasos. La legitimidad de la propuesta de resolución formulada por el director de un proyecto dependerá de si logra o no hacer participar intensamente a los organismos concernidos y a los representantes de los intereses privados en liza y reconducirlos a un consenso lo más intenso posible. Finalmente, la jurisdicción administrativa, como ya habían anticipado las ideas de su padre espiritual, Rudolf Von Gneist", deberá asumir reforza-

das competencias de control allí donde la Administración activa, para ajustarse al ritmo de la sociedad de la información, haya de abandonar su papel tradicional de cuasi-juez y convertirse en un gestor.

Notas

1 *Arbeitsgruppe der niedersachsischen Fachministerien und Staatskanzlei* [Grupo de Trabajo de los Ministerios sectoriales y de la Cancillería de Bnja Sajonia]. *Schnellere und kalkulierbare Genehmigungsverfahren*, informe editado en 1989 por el Gobierno del Land de Bja; Sajonia; informe del Ministerio de Medio Ambiente de Norte del Rin- Westfalia sobre *Beschleunigung von Genehmigungsverfahren*, LT-Drs. [Documentación oficial del Parlamento del Land] 10/2625, febrero de 1989; informe del grupo de trabajo de Hesse, del mismo título que el anterior. mayo de 1990 (mecnografiado); informe de la Comisión de técnica legislativa de Baviera con el título de *Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen*, cd. por la *Gemeinsame Informations-vereinigungsstelle der Bayerischen Staatsregierung*, octubre de 1990; informe *Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen* emitido por la Comisión independiente para simplificación jurídica y administrativa, conocida como (Comisión Waffenschmid». publicado por el Ministerio federal del Interior en noviembre de 1992.

2 Próximamente aparecerá en la editorial NOMOS el estudio del autor sobre *Beschleunigung*

der Genehmigungsverfahren standortgebunder Vorhaben. presentado en marzo de 1990.

3 *Id.* al respecto la toma de posición del Ministerio del Interior de Badén W. (LT-Drs. 10/24 is, de 30 de octubre de 1989, pp. 3 Y ss.): los acuerdos del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1990, publicados en *Verwaltung 2000, Gesamtkonzeption*, vol. 1. editado por el Ministerio del Interior de Bndcn-W. Stuttgart, 1990, rp. 79 y ss. Por virtud del acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 1990 se encomendó a todos los departamentos agotar todas las posibilidades de «aceleración» basadas en las propuestas del círculo de asesoramiento *Verwaltung 2000*, dando cuenta de ello a este grupo de trabajo.

4 Así, según lo establecido en el § 3, apenados 2 y 3, de la ley sobre facilidades para la construcción de viviendas de 17 de mayo de 1990 (*BGB/I*, pp. 926 Y ss.), vigente sólo por cinco años, la autorización de un proyecto no se puede denegar basándose en razones de planeamiento pasados los tres meses iniciales (§ 30 Y J I *BauGB*). *Vid.* también en el § 12. apartado 4, de la Ley sobre técnica genética (*GentechnikG*). de 23 de junio de 1990, *BGB/I*, p. 1080 (ficción del otorgamiento en el caso de proyectos del obligado registro). El precedente más conocido de esta técnica normativa lo constituye el § 19, apartado 3. de la *BauGB* (la llamada *Teilungsgenehmigung* [autorización de división]).

5 Acerca de las regulaciones de los plazos en los Estados Unidos. *vid.* E.A. Tomlinson: en *Administrative Conference of the USO Recommendations and Reports 1978*. pp. 119 Y ss.

6 **Vid. Ernesto** García-Trevijano y Garnica: *El silencio administrativo español*, Madrid, 1990; Eduardo Garella de Enterría y Tomás Ramón **Fernández**: *Curso de Derecho administrativo*, vol. 1, 5ª ed., Madrid, 1990, pp. 582 Y ss.

7 *Vid.* DoufTardffhény: «Études sur les autorisations tacites», *Conseil d'Etat, Etudes et Documents*, núm. 31, 1979-1980.

8 **Le par; de la responsabilit -Rapport de la Commission Efficacité de L'Etat. pr sid e par M. Francotsde Cloets**, París, 1989.

9 N. Ellas (1897-1990), marcado por Karl Mannheim, Freud y Iluzinga, emigró de Alemania en 1933, estableciéndose en Inglaterra. **Sus obras principales. gestadas en los naos treinta, s610 desde finales de los sesenta han encontrado una seria consideración en Francia y Alemania.**

10 *Vid.*, sobre todo, Norbert Ellas: * ber die Zeit*, 1984 (citado según la edición de bolsillo, 2ª ed., Francfort del Meno, 1989) p. X (funciones sociales de orientación y regulación del tiempo).

11 **Así, por ejemplo, el comentario a la VwVfG** (Ley de Procedimiento Administrativo) de StelkensI DonkI Leograd, todavía en su 2ª ed. (Munich, 1983) sólo dedicaba tres lineas, de un total de más de 1.000 páginas (vid.   10, núm. margo 7); algo más detallada es la 3ª ed. (Munich, 1990),   10, núms. margs. 10 y 11, donde **la celeridad viene reconocida como un principio jurídico en protección del ciudadano.**

12 *Verwalten und Zeit*, Ilamburgo, 1975.

13 **Esta es una conclusión a la que se llega a partir de la existencia de «ejecutar sencilla y convenientemente el procedimiento administrativo»**, (  10, inc. 2, *BvwyfG* [Ley Federal de Procedimiento Administrativo]). **Como ejemplo vid. Kopp: VwVfG**, 4ª ed. Munich, 1986, S 10, núm. margo 6.

14 **Así, por ejemplo, MeyerIDorgs, VwVfG**, 2ª ed., Francfort del Meno, 1982, 10, núm. margo 6.

15 Sentenciade 9 de febrero de 1982, *BVerfGE* [repertorio de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal], 60, 61, 41 s. A titulo de posibles soportes de la fundación all  se citan los siguientes: **en el caso de normas discrecionales de carácter favorecedor. el articulo 3**, apartado 1, de la Ley Fundamental (en adelante: **LF**); **en el caso de normas discrecionales de carácter gravoso. entre otros, el articulo 2**, apartado 1, LF Y el principio de Estado de Derecho. **A todo ello, no se contempla que el mismo problema se planteatambi n en relación la ejecución de normas legales imperativas,**

16 Sentencia de 20 de diciembre de 1979: *BVerfGE*, 53, pp. 30, 59 y ss. caso «M llheim-K rnlich») y en *Jursten-Zeitung* (en adelante: *JZ*), 1980, p. 390 (con nota de A. Weber). *Vid. también Hesse: Europ sche Grundrechte-Zeitschrift* (en adelante: *El/GRZ*), 1979, pp. 427 Y ss., esp. 434 y ss.

17 *Vid.*, por ejemplo, W. Leisner: *Effizienz als Rechtsprinzip*, Tubinga, 1971, p. 1971. p. 58: **A. Von Mutius: Neue Juristische Wochenschrift** (en adelante: *NJW*), 1982, p. 2151; F. Ossenh hl: *NJW*, pp. 465, 466 Y ss.; W. Hoffmann-Riem: *KonfliktJmiller in Verw ttnngsver-*

handlungen. **Heidelberg**, 1989, pp. 2 Y 11; por lo que hace **en especial** al **procedimiento** contradictorio, H. J. Wolfli. Bachof, *Verwaltungsrecht*, vol. J, 4^a. ed., Munich, 1978 § 156.

II *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, Tubinga, 1829-1831, vol. 2.

19 Vid., por ejemplo, **su** penetrante panorámica de la ciencia del Derecho pollicio y administrativo francesa en *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Erlagen. 1858, vol. 3. pp- 149 y **ss.** (**sobre** el Derecho administrativo. La **alabanza** a Laferriere (p. 161) expresada ya en 1845 en una recensión. fue tornada en consideración y correspondida con un elogio a Von Mohl (*tromme éminente*) por el autor Iracés (*Cours th éorique e pratique de droit public et adm ínstrati*), S. de., **1860**, Introducción. p. VI).

20 *Encyklopdie de, Storuswissenschaften*. 2^a. ed., Tubinga. 1972, pp. 248 Y ss.: «**Una** demora que supere el tiempo necesario para un tratamiento profundo constituye un acto de injusticia para con el **ciudadano**»; *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundstzzen des Reclutsstaates*, vol. 2. 3^a. ed. •Tubinga, 1866 (la «celeridad en la ejecución» pertenecerá a los principios de una buena Administración).

21 *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Demschiand*. 3^a. ed., Darmstadt, **1958** (**reimpresión** sin alteraciones de la 2^a. ed., 1879). pp. 118 Y ss. (necesidad de separación entre la Administración activa. necesariamente dinámica, y la justicia. con su «circumspeto modo de proceder»); pp. 154 Y ss. (**pesadez** de la Administración colegiada, parcialmente su-

perada a principios de **siglo XIX** mediante el «sistema **burocrático**» [*Burcausysl"m*]. sin perder de vista. a tal efecto, que el desempeño colegiado a **todas luces** garantiza mejor la imparcialidad); pp. 306 Y ss. (el traslado **de** los Contenciosos a los **tribunales administrativos** harla que apenas fuera **necesario** seguir configurando colegialmente a la Administración activa; en lugar de ello. **la** «sencillez de la organización burocrática» garantiza **la** operatividad administrativa). Vid., también el informe **presentado** a **las XII Jornadas de los Juristas Alemanes** [*Denscher Juristeng*] de 1814. vol. 3. pp. 225-228.

21 El **deber** del funcionario de «resolver con rapidez» constituía para 0 110 Mayer [*Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1. 3^a. ed., Munich y Leipzig, 1924, p. 188] **un deber** de serviein de carácter interno. **pero** no una obligación jurídica con eficacia *ad extra*.

21 *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. I 1^a cd., Leipzig, **1895**, p. 74, en conexión con p. 62.

24 *Op. cit.* en n. 3. p. 62, n. 14.

15 *Rechts-und Staatstebre*, parte **segunda**, Heidelberg, **1846**, § 70 (p. 213).

26 01', *cit.* en nota 25, § 101 (pp. 314 Y ss.); adicionalmente sólo **se** atribuía a los **Parlamentos** leyes de significación constitucional,

17 Por lo demás. **también** Otto Mayer (*Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. I. 3^a. ed., 1924, pp. 101 Y ss.; Id. *Archiv des ffentlichen Rechts* [en lo sucesivo. *AÖRR*]) trataba de limitar la reserva y la primacía de la ley y. por ende, el po-

der de los Parlamentos en la medida en que somela a los funcionarios y a los usuarios de las instalaciones y servicios públicos a una «relación metla a los funcionarios y a los usuarios de las instalaciones y servicios públicos a una «relación especial de poder» (o sujeción) expresamente deslindada del principio de Estado de Derecho.

28 Vid. J. Barthélémy: «De la liberté du gouvernement! à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application», en *Revue de droit public*, 1907, pp. 295 Y ss., 301 y ss; a este trabajo se refiere posteriormente Maurice Jauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2ª. ed., París, 1929, p. 337.

29 Vid. las referencias contenidas en V. Schelte: *Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle van Ermessensakten in Frankreich*, tesis doctoral, Göttingen, 1990, pp. 132 Y ss. (en vfas de publicación por Normos-Verlag). Énfasis en la soberanía residual del monarca se ven en especial en J. Barthélémy: *op. cit.* (en n. 28), pp. 275 Y 295 Y ss.; M. Hauriou: *op. cit.* (en n. 28), pp. 377 Y 347; Id., *Précis de droit administratif de droit public*, 10ª. ed., Parls, 1921, p. 252; L. Michoud, *Etude sur le pouvoir dtscréttionnatre de l'admnístration. Parls 1913*. Para la contraria posición «republicana» de un papel meramente servicial de la Administración frente a las leyes parlamentarias vid., por ejemplo, H. Barthélémy: (O l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative», en *Revue de droit public*, 1904, pp. 209 Y ss.; L. Duguit: *Droit constitutionnel*, 10ª. ed., 1911, pp. 25 Y ss. y 30 Y ss.; R. Carré de Malberg: *Contribution á /0 théorie générale de l'État*, vol. 1, Parls, 1920, pp. 502 Y ss. En cualquier caso tampoco

estos niegan totalmente una cierta flexibilidad temporal de la Administración.

0 Op. cit. (en n. 29), p. 15.

31 En tomo a lo reducido del ámbito de aplicación de la ley y a su ampliación por la jurisprudencia vid. A. de Laubadère/J. C. Venezia/Y. Gaudemet: *Tratté de droit administratif*, 9ª. ed.ª París, 1984, núm. 705 (p. 339); P. Devolvé. *L'acte administratif*; Sirey, 1983, núms. 391 y ss., esp. 394.

32 Vid., por ejemplo, el informe de la comisión *Efficacité de l'État*, *op. cit.* (n. 8), p. 59.

33 Al objeto de preservar esa ventaja en lo atinente a los conocimientos especializados y a los saberes internos del desempeño de su función, la burocracia luchó por mantener al Parlamento sumido en la ignorancia (pp. 854-857). Por esta razón, M. Weber propuso -y así lo consiguió para la República de Weimar- otorgar al Parlamento el derecho a esclarecer mediante comisiones de investigación los avatares administrativos; vid., al respecto W. 1. Mommsen: *Max Weber und die Deutsche Politik*, Tübinga, 1959, pp. 358 Y ss.

34 Hasta la fecha no ha sido posible clarificar en qué se basa esto. Tal vez guarde relación con la circunstancia de que en la Administración alemana siempre se pudo encontrar -y aún hoy en día sigue siendo a51- un menor grado de tácticas abiertas de tardanza que en Francia.

35 *Op. cit.* (en n. 10), pp. 17 y ss. (fijación del tiempo por los sacerdotes), pp. 20 Y ss. (mo-

opolio eclesiástico y **después** estatal de determinación del tiempo), p. 43 (sincronización), p. 92 (tiempo liseo y social).

³⁶ *Das Sanduhrbueh.* fra nefort del Meno, 1957.

³⁷ *Histoires du temps* (edición de bolsillo), París, 1982.

³⁸ *Vid. infra* O) III.

³⁹ Sobre lodo la earicalura de Charn, en *Le Charivari*, de 10 de enero de 1871, con el título: «lis auront becu emporter **les** pendules. ils n'empecheront pas l'heure de la vengeance de sonner», cuyo simbolismo examina Ourieh Reslef **en** *Guerre, mythe et caricature*. Parts (Prccses de la Fondation Nalonate de Sciences ro litiques), pp. 198 YSS.; debo la referencia a una conferencia pronunciada sobre el tema «Oc Madame de Staei a la actualidad: la imagen **de** Alemania en los escritores franceses», **en** el anles aludido cielo del Centro de Estudios Franceses.

⁴⁰ Sobre **las repercusiones** civiles de las licencias **administrativas**, vid. F. J. Peine: *N.JI'* 1990. p. 2442; G. Wagner: *Öffentlich-rechtliche Genehmigung und zivil-rechtliche Rechtswidrigkeit*, Colonia. 1989. pp. 8 Yss. y 41 YSS.; en **especial**, sobre la nueva Ley de Responsabilidad Ambiental. *vid.* E. SteTEn: *NJI'* 1990. pp. 1817 Yss.

⁴¹ rara la concepción tradicional *vid.* E. ForsthoFF *Rechts-fragen der leitenden Verwotung*, Stuttgart, 1959. En su originaria monografía de 1938 (*op. cit.* p. 22 Yss.) ForsthoFF contaba

dentro de la *Daseinsvorsorge* [procura existencial] en un **sentido** amplio, en **In sucesivo desatendido por** el propio autor, **también** los controles de precios y salarios, así como el control estatal de la demanda, la **producción** y el volumen de negocios industriales, esto es: medidas controladoras **de** política económica (p. 27).

⁴² R. Von Mohl: *Jur' Poüzewissenschaft nach de Grundsätzen des Rechtsstoontes*. 3. ed., Tübinga, 1866. vol. I, p. 301.

⁴³ *Ibid.*, p. 305.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 244 Yss.

45 Deuuches Verwaltungsrecht, vol. I. 1.ª ed., Icipzig, 1895. p. 14. Allí **se** puede leer que el l'Crecho nministrativo **se** caracterizaba por la relación entre **Estado y súbditos**. Aún más **claramente se aprecia** este desplazamiento en la 3.ª ed.. Munieh y Icipzig, 1924, p. 15. donde **se** caracteriza al poder del Estado como un poder predominantemente jurídico que se ejerce sobre personas.

⁴⁶ La **vieja** doctrina administrativa francesa del **siglo** XIX. **por** el contrario, subraya **las** tareas y los **servicios de** la Administración **para con** la sociedad y **los recíprocos derechos y deberes de Administración y ciudadanos** que de ello resultan; a este respecto *vid.* **por** ejemplo, **Maca-**re! (consejero de Estado): *Cours de droit odmi-ll i. tratif*, 2 vols. • Paris 1844, vol. I. pp. 13-14 Y 19. Frente a esta postura, ya en 1907. I. Barthé lémy: **op. cit.** (en n. 28). haio la influencia irremegable de Otto Máyer, subraya el papel **de** la Administración como el de un *souverain exe-*

cutif (p. 300); el poder ejecutivo sería, en el marco de las leyes, *le mètre* (p. 302).

47 R. Carré de Malberg: *op. cit.* (n. 29), pp. 492 y ss., L. Duguit: *op. cit.* (n. 29), pp. 25 Yss. Y 69 y ss.

48 *Vid.* A. de Laubadère J. C. Venezia I. Y. Oaudeme: *op. cit.* (n. 31), núms. margo 53 y ss.

49 *Vid.* E. Forsthoft: *op. cit.* (n. 41), pp. 13 Y ss.: **(Según la concepción clásica, con el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos, así como con la garantía, hacia adentro y hacia afuera, de sus ordenaciones, el Estado sirve a sus propios fines. Que de esta manera el Estado sirve simultáneamente a los intereses de sus ciudadanos es algo que no se puede negar. pero que queda fuera del concepto teórico. Es interesante ver que en la actualidad este concepto se encuentra en demolición.. En la medida en que se demantela la ideología estatal tradicional, el Estado se convierte en una forma de organización que encuentra su valor dentro del conjunto de la moderna sociedad y ha de reportar un servicio específico. Resulta así importante y sintomático que un autor como Becker califique en amplio sentido la acción de la Administración como prestación...)**

50 Recogidos ahora en P. Eichhorn: *Leistungssteigerung in der öffentlichen Verwaltung*, St. Augustin, 1984, p. 33.

51 **A este respecto vid. en general Paul Kirchhof: *Verwalten und Zeit*, Hamburgo, 1975, pp. 10 y ss,**

52 *Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren* (pri-

mera lección como profesor en la Universidad de Friburgo, pronunciada el 5 de julio de 1990), a aparecer próximamente en la NiW.

53 A. de Laubadere J. C. Venezia I. Y. Gaudernet, *op. cit.* (n. 31), núms margs. 592 y ss.; Ch. Debbasch: «Le temps et l'adminislration: vers **une chrono-administration?**», en *Revue francoise d'odmínstrotion publique*, 1982, pp. 481 Yss.

54 *Verhandlungen des 12. deutschen Juristentages*, 3 vols., Berlín, 1875, p. 225. *Vid.*, también *Staatsverwaltung und Selbstverwaltung*, Berlín, 1869, esp. p. 88 (contra la «cómoda división del trabajo- de los órganos colegiales). En la misma dirección apunta también Von Mohl.: *op. cit.* (n. 42), vol. 2. pp. 587 Yss., esp. p. 589 (epsadcz y gasto de tiempo). **probable predisposición contra empresas geniales, posible rigidez y aferramiento mortecino a lo «tradicional» como las «grandes sombras» de la administración colegial).**

55 R. Von Gneist: *Der Rechtsstaat*, Berilo, 1872, p. 16. También R. Von Mohl: *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, 2^o ed., Tubinga, 1872, pp. 246 y ss. subrayaba a título de **primer «capítulo fundamental» de la Administración en un Estadode Derecho** (junto a la **juridicidad de su actuación**) la exigencia de una **organización administrativa adecuada a las tareas encomendadas.**

56 Sentencia de 8 de julio de 1982, en *BVerf CE*, vol. 61, pp. 82 Yss., esp. 114 y ss, y 116 (también en *iZ*, 1984, p. 31, con nota de Baduralo

57 En general acerca de la protección de los de-

rechos fundamentales por la vía del procedimiento vid., la sentencia del **Ter** de 20 de diciembre de 1979, en *BVerfGE*, vol. 53, pp. 30 Y ss., esp. 59 y ss. (asunto *Mullheim-Krichiv*; también en *JZ*, 1980, p. 307 (con nota de A. Weber).

58 Acerca del mandato constitucional que explícitamente se formula al legislador en el artículo 6, ap. 5, LF, en orden a procurar la equiparación de los hijos extramatrimoniales. vid. la sentencia del LCJ de 23 de octubre de 1958, en *BVerfGE*, vol. 8, pp. 210 Y ss., esp. p. 216 (exposición de las exigencias que a tal efecto cabe plantear al legislador); vid., también las sentencias del mismo Tribunal de 29 de octubre de 1963, en *BVerfGE*, vol. 17, pp. 148 Y ss., esp. 155, y en *JZ*, 1964, pp. 365 Y ss.) Y de 11 de julio de 1967, en *BVerfGE*, vol. 22, pp. 163 Y ss., esp. 172 y en *JZ*, 1967, pp. 599 Y ss., (declaración de nulidad parcial de preceptos en materia de asistencia y retribuciones que no satisfacían esas exigencias).

59 Especialmente clara a este proceso resulta la decisión adoptada por el Consejo Constitucional acerca de la Ley sobre lo audiovisual.

60 *Id. supra*, n. 8. Cfr., también el análisis. en cierto modo de mayor alcance, de I. Chevalier y O. Loschak, en *Revue française d'administration publique*. 1982, pp. 679-720.

61 *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5^o. ed., Tubinga, 1976, esp. pp. 825 Y ss.

62 G. Schmüller: *Umriss und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs und Wirtschaftsgesichte*. Leipzig, 1898, pp. 289 Y ss., 294.

63 M. Weber: *op. cit.*, (n. 61), pp. 825 Y ss.

64 *Vtd.*, a este respecto R. Von Gncist: *np_ cit.* (n. 54); sobre lo ventajoso que desde el punto de vista del factor tiempo supone encomendar la ejecución de las arcas a funcionarios individuales *vid.* la detallada exposición de R. Von Mohl: *op. cit.* (n. 20), pp. 558-590.

65 *Vtd.* por ejemplo, lo §§ 15 Y 19 del Reglamento de Haden para la ejecución de la Ley de Ordenación Económica de 23 de diciembre de 1983, y el 7 del correspondiente Reglamento ejecutivo para el Reino de Baviera de 29 de marzo de 1892.

66 Aquí se hace valer la crítica de fondo a la rigidez, el formalismo y la lentitud de la burocracia (*vid.* por ejemplo, Chevaltier/Loschak: *op. cit.* en n. 60. especialmente pp. 55 Y ss.

67 *Vtd.* a este respecto la detallada exposición de G. Stark. Jr.: «Time the next source of competitive advantage», en *Horward Business Review*, 1988, pp. 41 Y ss.

68 *Vtd.* en general N. Luhmann: *Die Verwaltung*, 1968, pp. 3 Y ss.; sobre el problema específico de las instalaciones que presentan riesgos ambientales (impugnaciones y recursos en masa), *vid.* I. Kern: *DOV*, 1989, pp. 932 Y 934; W. Blümel., *DVBl*, 1977, pp. 301 Y ss. Y 320.

69 Estos exámenes fueron introducidos por la Ley de 12 de febrero de 1990 (*BGB*, l.p. 205), dictada en desarrollo de la Directiva comunitaria 85/337, de 27 de julio de 1985, acerca de la comprobación de la tolerancia ambiental de determinados proyectos públicos y privados. La

concepción manifestada en el preámbulo del proyecto de Ley de 26 de enero de 1989 (BTDRs. 11/3919) de que las cosas cambian de hecho poco y de que el esfuerzo administrativo adicional se compensaba a su vez con la simplificación que reportaba resulta extremadamente cuestionable.

700p. *cit.* (n. 61), p. 837; Weber atribuye esta función a la dirección política.

71 *Vid.* las reflexiones teóricas que sobre este particular formula N. Luhmann: *op. cit.* (n. 68), pp. 17-19.

72 Cfr. B. Schlink: *Veöffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (en adelante. *VVDStRL*), 48 (1990). pp. 263 Y ss. (puntos 6 y 12; en sentido contrario. M. Bullinger. pp. 291 Y ss.

73 *Prüfen zwischen Reform und Revolution*. Stuttgart, 1967, especialmente pp. 609 Y ss. Como es obvio, hubo de asumir provisionalmente determinadas situaciones sociales de dificultad para poder impulsar el desarrollo técnico-económico,

74 Con respecto a Francia *vid.* el informe de la comisión *Efficacité de l'Etat*, *op. cit.* (n. 8), pp. 69 Y ss.

75 En el caso de que los ensayos no se hayan llevado a cabo antes de presentar la solicitud de autorización. Para los problemas —relacionados con esta circunstancia *vid.* M. Bullinger: «Wettbewerbsgefährdung durch präventive Wirtschaftsaufsicht». en *NJW*, 1978, pp. 2121 y ss.

76 *Op. cit.* (n. 36), pp. 222 Y ss.

77 *Vid.* J. Chevallier y D. Loschak: *op. cit.* (n. 60), pp. 682 Y 715 Y ss. Una posición contraria a cualquier asunción esquemática de las técnicas gerenciales por parte de la Administración, entre otras cosas también por los problemas derivados de la evaluación de las prestaciones administrativas, adopta el informe de la comisión *Efficacité de l'Etat*, *Op. cit.* (n. 8), p. 90.

78 *Op. cit.* (n. 8); CS así como se sugiere una «evaluación» de la acción administrativa (pp. 147 y ss.) o que se establezcan las denominadas «ventanillas únicas» *iguichets uniques* en beneficio de los ciudadanos en su trato con la Administración.

79 De las resistencias que se producen en el seno mismo de la Administración informen Chavallier y Loschak: *op. cit.* (n. 60), pp. 898 Y ss.

80 Otras propuestas se pueden en el trabajo más amplio del autor (*cit.* en n. 2) y en la concepción general del círculo *Verwaltung 2000* (n. 3).

81 *Comp. supra* con pp. 5.

82 *Vid.* § 6 de la Ley de 30 de agosto de 1990, en vigor desde el primero de enero de 1991 (8GB/,1. 1990, pp. 1842 Y ss.).

83 *Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1987, pp. 381 Y ss.

84 «Die Schweizer Haushaltsreform der Kanto-

ne und Gerneide», en *Doppik und Kammeristik, Festschrift für L. Müllhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres*, cd. por P. Eichhorn Haden-Baden. 1987. pp. 29 Y ss. E. Buschor ha **presentado** sus reflexiones ante el círculo de asesoramiento *Verwaltung 2000* y otros expertos el 26 de octubre de 1990.

85 Zur *Notwendigkeit einer Haushaltsreform*, **posiciones** defendidas ante el círculo *Verwaltung 2000* (mimeografiado).

86 Un punto **de** apoyo **para** esto que decimos lo podría brindar cuanto menos esarla dispuesto a **pagar** un empresario por la autorización demorada en el **caso** de que la autorización se sacara a la venta o a subasta.

87 Consejero **de** Estado y presidente del **organ**ismo radiotelevisivo *RTL*.

88 Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París,

89 J. Rigaud y X. Dobros: *Les institutions administratives françaises Les structures*, París. 1984. pp. 179 y ss.. con un **análisis** de sus ventajas y desventajas (pp. 211 Y ss.).

90 Cfr. la nota 3.

91 **Así** sucedió en la discusión que siguió a una **conferencia** que tuvo lugar ante un círculo **de** Irabajn del Hundesverband der *Chemischen Industrie* [Asociación Federal de la Industria Química] en Prancfort del Meno el 21 de septiembre de 1990.

92 W. Holtmann-Riem: *Konfliktmittler in Ver-*

waltungsverhandlungen, Heidelberg. 1989, en **especial** pp. 20 y ss.; B. Holznagel: *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Baden-Baden, 1990. pp. 208 Y ss.; (Y. Itoffmnn-Riem y E. Schmidt-Aümaun Icds.): *Konfliktwältigung durch Verhandlungen*. Baden-Baden. 1990. **Una** posición crítica se puede encontrar en W. Brohm: *DVBl*, 1990. pp. 321 Y ss., e.p. pp. 324 y ss.

93 *n*« *supra* AIU y 3.

94 La cuantía de las tasas administrativas se mide, entre otras cosas, de acuerdo **con** los **gastos** ocasionados a la **Administración**. *Id.*, por ejemplo, el § 8 *Legh* [Landesgebürensatz=Ley de tasas] de Haden w üruemberg, así como también el § 80, ap. 3. ine. 3. *GWB*, que expresamente designa como criterio los **gastos** y de personal.

95 El acuerdo **para** la creación y utilización **del** parque del atracciones **se** firmó, entre otros, por la República francesa, la Región de He-de-France, el Departamento de Scine-et-Marn y la Walt Disney Company. También en Francia, **sin embargo**, para la Administración **se** exigen **con carácter** de principio la neutralidad y la **independencia**; vid. el informe de la comisión *Efficocú éde / F.lal op.* (11. (n. 8), pp. 43 Y ss.

96 Esto es lo que resulta de una contemplación conjunta de los §§ 20 y 21 **de** las **leyes** de procedimiento administrativo (que f. O. Kopp: *FwlFG*, 4ª. ed., Mnlch. 1986. § 20. marg. 2. hace **derivar** entre otras cosas, del principio de **estado** de Derecho) y del § 35 de la Ley marco **de** la función pública (deber de imparcialidad), **Sobre** el problema especial que se **plantea**

cuando en un órgano de la Administración se detectan intereses a favor de un asunto sujeto a su competencia, *vid.* la sentencia del Tribunal Administrativo Federal de 30 de mayo de 1984, en *DVBl*, 1984, pp. 1075 t ss. esp. 1076-1078 (asunto *Aeropuertode Munich 1*, primeraresolución). En términos generales. *vid.* el artículo de P. Kirchhof en *Verwaltungs-Archiv* (en lo sucesivo, *VerwArch*), 1975, pp. 370 Y ss. También K. Schlaich: *Neutralittu oís Verfassungsprinzip*. Tubinga. 1972, formula unas reflexiones de principio sobre este problema,

97 Así, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 5 de julio de 1974, en *BVerFGE*, 45, pp. 309 Y ss. esp. 318 y ss, (asunto *Flachglass*. *Vid.* también la sentencia del Tribunal Administrativo Federal de 9 de abril de 1987, en *DÖV*, 1987, pp. 870, donde el Tribunal afirma que el órgano de la Administración debe «preservar un gradorninimo de distanciy neutralidad internas que le permita continuar realizando un juicio equilibrado»; pero qué principio de Estadode Derecho no exige incondicionalmente que «el organismo que ha de certificar la planificación y el responsable del proyecto que a

través de la planificación se ha de dominarse a personas distintas».

98 *Vid. supra* A) L 2.

Fuentes

Revista Documentación Administrativa No. 234, abril-junio 1993,

Conferencia pronunciada el 5 de diciembre de 1990 en Friburgo de Brisgovia dentro de la serie de conferencia Frankreich heute (Francia hoy) del Centro de estudios franceses creado en 1989 por la Universidad. El autor desea manifestar su agradecimiento por las valiosas observaciones a los miembros del cuadro científico del Centro y a los colegas franceses que con él cooperan, y en primer término al Prof. Michel Fromont (París), así como a los observadores y participantes en el Seminario, sobre todo a Norber Wimmer y Martin Kuhl

Traducción: Jaime Nicolás Muñiz

Objetivos y destinatarios de las evaluaciones

Eric Monnier"

Este texto pretende ofrecer a los comanditarios, así como a las personas encargadas de la evaluación, los elementos necesarios para efectuar las opciones estratégicas para una evaluación. Esta no es una tarea fácil dado que numerosas problemáticas distintas, cuando no opuestas, se consideran propias de la evaluación como demuestran los abundantes calificativos utilizados particularmente en la literatura anglosajona para referirse a aquella: *formative evaluation, summative evaluation, process evaluation, contextual evaluation, responsive evaluation*, etc.

¿De qué sirve una evaluación? Las críticas más duras de los comanditarios norteamericanos se refieren precisamente a la pobre utilización de los resultados de las evaluaciones. Pero esta cuestión nos lleva a plantear otra: ¿Cuáles son los objetivos de la evaluación proyectada? Evaluación se construye epistemológicamente a partir de «valor», Esta filiación semántica es la responsable de un contrasentido frecuente y se encuentra a menudo en el

origen de un *quid pro qua* entre, por una parte, los que concibieron la evaluación y, por otra parte, los que la encargaron.

El examen atento de los términos de la polémica metodológica revela que la cuestión clave, en cuanto a la utilidad **de una evaluación, no es tanto la metodología** como la credibilidad que la evaluación pueda tener para los actores sociales. Credibilidad que no depende, como se había creído, del rigor técnico de los instrumentos utilizados, sino de la legitimidad de la propuesta para los destinatarios de la evaluación. La evaluación no es nunca una práctica neutral y ajena a las relaciones de poder; es un hecho político que forma parte integrante del contexto político del programa, incluso si los «evaluadores»! intentan evitarlo y no quieren que sea así. Es por ello que proponemos en este texto una aproximación pluralista que asocie los actores sociales al desarrollo de la evaluación con el propósito de incrementar su credibilidad y, en consecuencia, su utilidad **social**.

1. Las Diferentes Aproximaciones a la Evaluación

Tyler, uno de los precursores en materia de evaluación, tuvo el mérito de proponer las bases de una aproximación que adopta como punto de partida los objetivos del programa considerado. Desde entonces, esta aproximación por los objetivos ha sido abundantemente criticada y otras aproximaciones han sido aplicadas. Sin ánimo de hacer una lista exhaustiva, examinaremos sucesivamente en qué se diferencian de la primera las otras cuatro grandes familias -aproximación por los efectos, por la forma en que el programa se puso en práctica, por los procesos y por los actores sociales.

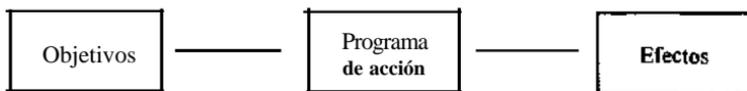
Para evitar un desarrollo excesivamente largo, nos referiremos a cada una de ellas a partir del caso más común de las evaluaciones a *posteriori*, dejando para el lector la interpretación de lo que correspondería a las evaluaciones *a priori* o concomitantes. Por otra parte, esta presentación nos brinda la oca-

sión de definir algunos conceptos claves de las evaluaciones.

La aproximación por los objetivos oficiales: excesivas suposiciones

La concepción más tradicional, probablemente la más frustrante, de la evaluación se centra en una cuestión muy simple: *¿En qué medida ha producido el programa los efectos esperados?; dicho de otra forma, ¿están los efectos observados en conformidad con los objetivos previstos?*

Esta aproximación, que confronta los resultados con los objetivos iniciales del programa, es aún utilizada muy frecuentemente en la actualidad. En efecto, un buen número de decisores consideran erróneamente que este tipo de evaluación, denominado *evaluación de impactos o de resultados*, es satisfactoria en la mayor parte de los casos. Esta aproximación se basa enteramente en la hipótesis que existen objetivos «claros, precisos y medibles» con los que se pueden relacionar los efectos, considerados asimismo medibles:



Si bien la mayor parte de las evaluaciones de este tipo no se limitan siempre a una contabilidad de los impactos (ni a un análisis de la relación costo/beneficios) sí que se encuentran con la dificultad de traducir en términos operacionales, racionales y jerarquizados los objetivos que son en general ambigüos incoherentes y hasta contradictorios. Por esta razón, muchas técnicas proponen procedimientos formales con el objeto de posibilitar que el programa sea «evaluable» según esta aproximación". Pero estas técnicas, entrevistas Delphi o análisis multicriterios, alcanzan, como máximo, a crear un consenso artificial (entre los diferentes actores sobre una definición común de los objetivos del programa) que se quiebra ineludiblemente en el momento de discutir los resultados de la evaluación'.

Por otra parte, esta aproximación se fundamenta en algunas otras construcciones, poco conformes con los procesos decisionales más comunes. Sabemos, por ejemplo, que la puesta en práctica de un programa diverge inevitablemente, en mayor o menor medida, del dispositivo inicialmente previsto; hay que poner en duda, por tanto, la atribución de efectos a la causa que originariamente se supone es el programa previsto. Así, innovaciones han sido rápidamente descartadas como

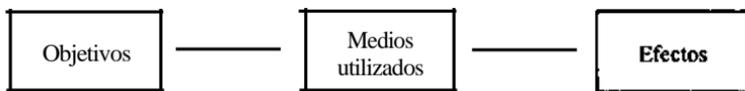
consecuencia de una evaluación de resultados cuando las organizaciones experimentaron dificultades durante el desarrollo del programa que no eran imputables a la innovación propiamente". A pesar de estas consideraciones, una cuarta parte de las evaluaciones realizadas para el Departamento de Salud americano en 1970 no comportaban el menor análisis de la utilización efectiva de los medios previstos inicialmente. En otro terreno, una metacevaluación (una evaluación de 213 evaluaciones) de programas locales de ahorro de energía puesta en práctica en California puso de manifiesto que la mayor parte de los informes finales de los estudios no incluían descripción alguna, ni tan sólo elemental de los medios utilizados en el marco del programa evaluado".

Aproximación por la puesta en práctica del programa: una perspectiva operacional

Una aproximación más realista consiste, pues, en considerar al programa tanto como a una entidad homogénea invariante sino como a un conjunto de medios empleados (financieros, técnicos, de comunicación...). La cuestión central se formula esta vez de la siguiente forma: *La opción' la utilización de los medios, ¿ha permitido alcanzar los resultados esperados?* sien-

do la cuestión subsidiaria: *¿fueron empleados los medios de acuerdo con el proyecto y los objetivos iniciales?*

y este enfoque se puede representar de acuerdo con el esquema siguiente:

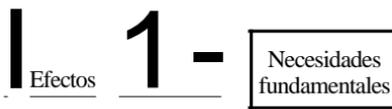


Estas *evaluaciones operacionales (implementation evaluation)* toman en consideración, además de la medida de la eficacia global del dispositivo, una maximización de los medios (realmente empleados) en relación con los fines (los objetivos fijados). Los experimentos más elaborados revelan precisamente una aproximación de este tipo. Las evaluaciones responden así más adecuadamente a su primera finalidad –la descripción de los hechos ocurridos durante el programa–, pero no alcanzan, sin embargo, a explicarlos. Las intenciones de los organizadores del programa ocupan como en el caso anterior, un lugar central que tiende, de una parte, a restringir la unidad de análisis a los efectos previsible, y de la otra, a reducir la interpretación a los factores endógenos al programa.

Aproximación por los efectos: eliminar la influencia de los objetivos oficiales en las percepciones

Consciente de sus límites, M. Scriven

propuso en un texto que ha generado numerosas polémicas una aproximación que no tiene en cuenta para nada los objetivos oficiales: *las evaluaciones libres de objetivos (Goal-free evaluation)*. Según este autor, las evaluaciones no deben centrarse en los objetivos iniciales, sino que deben más bien responder a la cuestión: *¿Cuáles son entre el conjunto de los efectos de un programa aquél/os que satisfacen las necesidades fundamentales?* Lo que se puede representar así:



Por iniciativa del Ministerio de Educación americano, M. Scriven había sido llamado a escoger entre los productos y métodos de enseñanza nuevos, aquellos que merecían ser difundidos. Esta actividad le permitió observar cómo muchos proyectos fracasan con respecto a sus objetivos iniciales, pero tienen en cambio consecuencias positivas en otros terrenos y son, por tanto, «recomendables». Un nuevo método de enseñanza de matemáticas, por ejemplo, puede no tener ningún impacto en la adquisición de estos conocimientos por parte de los alumnos pero incrementar, en cambio, su creatividad o incluso la comunicación en el seno de la clase.

Dicho de otra forma, poco importa que los objetivos iniciales no sean alcanzados si el programa produce efectos beneficiosos (aunque no intencionados) o, al revés, que los objetivos sean alcanzados al precio de efectos no deseados. Puede ocurrir, por otra parte, que diferentes actores sociales buscando conseguir efectos similares no estén de acuerdo sobre los medios a utilizar, o al contrario, que estando de acuerdo sobre la forma del programa esperen alcanzar efectos opuestos.

Una ilustración de este último caso la constituyen algunos programas de ahorro de energía que han producido lo

que se ha venido en llamar el «efecto boomcrang» cuando se trataba de hogares de baja condición económica y particularmente de personas de edad avanzada: éstos incrementaron su consumo de calefacción inmediatamente después de las obras de rehabilitación de sus viviendas, reduciendo a la nada los ahorros de energía esperados. Para los responsables preocupados por el ahorro de energía, el programa fue, pues, un fracaso; pero los servicios sociales, preocupados por la salud de las personas mayores y los mismos beneficiarios, estaban en cambio convencidos de que la iniciativa había sido un éxito'.

El evaluador debe pues, según Scriven, guardarse de leer los folletos o de hablar con los responsables oficiales del programa antes de proceder al análisis de los efectos con el objeto de eliminar el sesgo que pueda derivar de un conocimiento previo de las expectativas. Esta precaución permite evaluar una «visión-túnel» y tener en cuenta en cambio, las connotaciones negativas derivadas de los efectos inesperados (cf. los calificativos habituales: efectos secundarios, periféricos, perversos...).

Pero esta aproximación ha sido poco utilizada puesto que su aplicación es delicada. En particular, para la deter-

minación de las famosas «necesidades fundamentales» el evaluador corre el riesgo de substituir con su propio sistema de valores el de los decisores". Sin embargo, esta aproximación ha contribuido a profundizar en la reflexión sobre los *a priori* de toda evaluación.

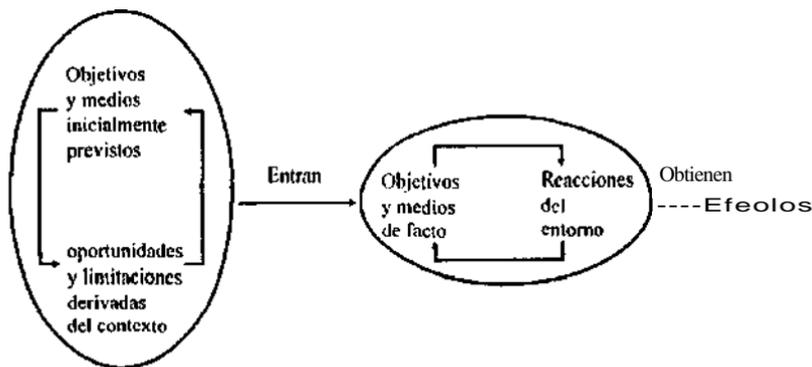
Aproximación por los procesos: las interacciones del programa y de su entorno

Las teorías sistemáticas inspiraron una aproximación por los procesos que tienen por finalidad principal explicar los fenómenos a partir de un análisis de las interacciones entre el programa y su entorno. Dicho de otra manera, esta vez la cuestión es: *¿Cuáles son los procesos que se encuentran en el origen de los efectos observables?*

Este tipo de *evaluación de procesos*

«(process evaluation)» tiene, pues, por objetivo la identificación y la comprensión exhaustiva de los hechos relativos a las acciones emprendidas (a veces reciben la denominación *«comprehensive evaluation»*).

El programa y su organización son percibidos como entidades dinámicas que cambian a medida que se adaptan al contexto en el que son llevados a la práctica. Los objetivos iniciales pueden ser substituidos por nuevos objetivos operacionales, su jerarquía puede verse invertida y, por fin, los medios empleados *de facto* tienen su origen en un compromiso y divergen de los medios previstos *in abstracto*. La evaluación persigue, pues, reajustar los medios (una optimización) en función de las características del entorno. La idea puede ser esquematizada así:



En el contexto de esta aproximación, las intenciones de los responsables del programa mantienen todavía una cierta posición privilegiada, pero esta vez sus objetivos (y sus medios) son asumidos *de facto* y no en abstracto como ocurría con las evaluaciones operacionales mencionadas más arriba. Estos objetivos y medios *defacto* pasan a ser las referencias con las que se relacionan los efectos.

Diversos modelos de conducta para este tipo de evaluación han sido propuestos por los universitarios norteamericanos en respuesta a las nuevas exigencias de los decisores". Son muy útiles en el caso de programas simples no excesivamente innovadores y de gran tamaño (desarrollados en varios sitios a la vez). En los demás casos, las evaluaciones de proceso plantean aún numerosos problemas prácticos mal resueltos (abundancia de variables independientes o explicativas) y continúan siendo muy caras, especialmente si se quiere mantener el paradigma experimental.

Por otra parte, los modelos propuestos conservan, por un lado, una visión sinóptica de los procesos decisionales, y por el otro lado, una aproximación en términos de sistema cerrado que persigue la exhaustividad. Las posiciones implícitas y los conflictos entre las di-

ferentes partes participantes son, pues, ignorados y la cuestión de la diversidad de los sistemas de valores de los actores afectados es dejada de lado.

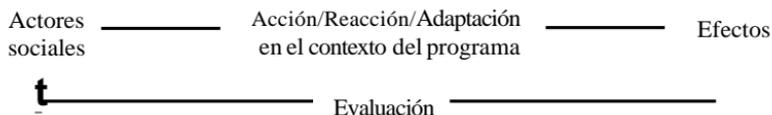
O bien los actores, cada vez más en número, ponen en duda, de una parte, la existencia de un consenso en torno a los objetivos (o el sistema de valores) Y, de la otra, la posibilidad para una evaluación de alcanzar conclusiones objetivas e imparciales!",

Aproximación por los actores sociales: **el reconocimiento del pluralismo**

Esta última aproximación se construye a partir de los conflictos sociales emergentes más que no de los objetivos explícitos. Su punto de partida es el reconocimiento de una pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad. El programa es **percibido como un proceso nunca acabado** de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de soluciones a los problemas sociales. La *evaluación pluralista*" participa, pues, de esta visión heurística y persigue responder a la siguiente cuestión: *¿Cuáles son las informaciones que requiere el sistema social para comprender mejor los efectos (o hechos) sobrevenidos a lo largo del desarrollo de un programa?*

La primera tarea de la evaluación consiste, por tanto, en identificar a los decisores y a los que utilizaron los resultados del análisis, siendo la segunda explicitar los sistemas de valores que orientarán los objetivos de la evaluación y sus características (método, cri-

terios...). El conjunto se concibe, pues, como un sistema abierto en el que la evaluación se integra, produciéndose una evolución de los objetivos de esta última en la medida que va desarrollándose.



Sistema evolutivo en el tiempo y en el espacio social

Cuadro': La proposición de un nuevo enfoque

«COlj el propósito de poner el acento en la evaluación de las cuestiones claves (*issues*) que son importantes para cada programa en particular, recomendando el enfoque interactivo (*responsive approach*). Es una forma de abordar las cosas que pierde algo de precisión en los números con el propósito de incrementar su utilidad para las personas que son activas en el contexto del programa o que tienen un interés en éste. La evaluación de un método de educación es pluralista si examina las actividades reales más que los resultados perseguidos, si aporta una respuesta a las demandas de información de las personas interesadas y si la valoración de los fracasos y de los éxitos se hace teniendo en cuenta los diferentes sistemas de valores presentes.»

El enfoque propuesto implica, por tanto, realizar una serie de actividades, cada una de ellas más de una vez a lo largo de una evaluación y en un orden inspirado al evaluador por el curso de los mismos hechos.

1. Definición por el mismo evaluador de los límites del campo, de lo que es considerado como parte integrante del programa. Se basa para ello en los documentos oficiales, en los archivos del programa.
2. El evaluador observa directamente lo que se hace a título del programa y corrige las primeras ideas que se había hecho del programa.
3. Se encuentra entonces en situación de determinar a las partes que participan en el programa, sus expectativas con respecto al programa y sus objetivos implícitos y con respecto a la evaluación.
4. Se construye una representación del conjunto de las cuestiones y de los problemas que debe estudiar.

5. Se encuentra en situación de establecer una estrategia de **evaluación** y de seleccionar una determinada concepción (diseño), **los datos** y las informaciones que le harán **falta** recoger.

6. El evaluador selecciona su modo de recolección de datos y **de** informaciones en función de sus necesidades en cada situación. Generalmente, recurrirá **al juicio** de observadores humanos.

7. **Puesta** en marcha de la *recogida de datos*.

8. Presentación de los resultados: el evaluador prepara los instrumentos **necesarios** para conseguir una comunicación lo **más** natural que pueda, dando **cuenta** de firma extensa de **experiencias** personales.

9. El evaluador debe seleccionar las informaciones que difundirá de forma **más** amplia, determinar a quién **hace** partícipe de qué **resultados**, y *adaptar la forma al destinatario*.

10. Pone fin a la evaluación recogiendo una **serie** de elementos *de carácter conclusivo* y que se **desprende** de su trabajo de acuerdo con lo formalizado en **su** contrato de evaluador.

Fuente: Stake R. E., Gjerde C., 1974, *An evaluation of T-City, the twin city institute [or tolented youths*. Chicago, Rand McNally (Monograph Series in Curriculum Evaluation, núm. 7).

De acuerdo con esta aproximación, los actores no deben buscar una solución óptima sino una solución «satisfactoria» en función de un contexto dado, El sistema de valores y de referencias de cada actor evoluciona según encuentren satisfacción o se frustren sus expectativas, éstas últimas (el nivel de aspiración dirían los psicólogos) cambian en función de sus experiencias individuales y colectivas". Sucede con los objetivos lo mismo que con el horizonte, se alejan en la medida que se avanza, Cuanto más incierto es el horizonte, menos estables y concretos son los objetivos; dicho de otra forma, el futuro es menos previsible y más útil en la evaluación dado que reduce la in-

certidumbre de los decisores *con* respecto a su entorno,

2. La Utilidad Social de la Evaluación

Las dimensiones **políticas** de la evaluación

Podemos recordar sin duda cómo los científicos positivistas esperaban que la ciencia aboliese la política y que el gobierno de los hombres pasara a ser una rama de la estadística aplicada. Pero la realidad es otra: la evaluación no ha hecho caduca a la política, que se encuentra en el corazón de toda

evaluación. M. Q. Patton realizó una encuesta con los comanditarios gestores y evaluadores respectivos de veinte programas experimentales del Ministerio Federal de Sanidad que pone de manifiesto una imagen poco conocida de las condiciones en las cuales se realizan las evaluaciones¹. Muchos de los interlocutores de M. Q. Patton admitieron que las consideraciones políticas habían influido en los juicios emitidos en el contexto de la evaluación, y también en la forma de trabajar. En efecto, la política no se reduce al campo de las representaciones o ideas expuestas por los políticos. En una sociedad, cualquier situación de arbitraje entre concepciones que no llegan a un consenso es política. Por esta razón, la introducción de un programa de acción de los poderes públicos es un proceso político, y de la misma manera lo es la evaluación: las opciones entre sistemas de clasificación, de referencias, los conceptos, las teorías, los modelos o hasta los puntos de vista adoptados o rechazados participan todos en los procesos políticos.

El carácter político de la evaluación se percibe también, sin embargo, en las **condiciones sociales de acceso a la información** que origina y en la toma de decisiones que genera. Por último, se percibe en el rechazo por parte del «evaluador» del mantenimiento de al-

gunas cuestiones formuladas por los organizadores o los destinatarios de un programa. No es nuestra intención discutir aquí el carácter beneficioso o nefasto de esta dimensión política, sino subrayar que la eventual utilidad de la evaluación no se puede dissociar de su vinculación con el campo político. Intentar huir de esta realidad representaría, en la mayoría de los casos, renunciar a toda utilidad social de la evaluación.

Estas observaciones vienen confirmadas por la constatación empírica efectuada por nuestros colegas norteamericanos a propósito de una serie de evaluaciones cuyos autores raramente habían anticipado que les conducirían a participar en algunos procesos políticos. De ahí se puede sacar una consecuencia que conecta directamente con las 95 tesis de CRONBACH y de sus «asociados»: «Una teoría de la evaluación tiene que ser tanto una *teoría de la interacción política* como una teoría relativa a la descripción de un hecho» (tesis núm. 11)¹⁴. Si se quiere definir con conocimiento de causa una evaluación es conveniente, por tanto, concebirla apoyándose en un análisis de la dinámica política en la cual se integra. Obviamente este análisis no se puede verificar durante la evaluación, pero su explicitación significa el principio de una

toma en consideración del carácter relativo de cualquier evaluación y, por tanto, de la posibilidad de modificaciones ulteriores". En efecto, hemos observado anteriormente que la información y la comunicación son esenciales para alimentar las negociaciones que constituyen la base de cualquier programa **público**.

Después de insistir sobre las dimensiones propiamente políticas de las evaluaciones, conviene recordar que la evaluación no puede substituir a la decisión política. Parece incluso que cuando los responsables de las reformas sociales intentaron utilizar la evaluación de programas experimentales **para favorecer una** decisión, **alcanzaron** el resultado inverso. Esta es la constatación que cabe derivar del análisis de D. Greenberg y I. Robins a partir de una serie de experimentos sociales realizados en los Estados Unidos a partir de 1968¹.

En efecto, entre 1968 y 1985 los programas de evaluación responden a la necesidad de justificar importantes reformas en el campo de la provisión de servicios sociales por el Gobierno federal. Estos programas han dado lugar a numerosos debates entre los políticos y los expertos. Estos **últimos** situaron sistemáticamente el debate en el cam-

po de los **métodos** y no consiguieron hacer prevalecer una sola manera de proceder. Los políticos, que tienen **por** costumbre, a falta de informaciones creíbles desde su punto de vista, recurrir a los principios éticos o «sociológicos», se vieron abocados ante la nueva situación a tomar posiciones de prudencia y expectantes. Por esta razón, las evaluaciones de los grandes programas sociales, y que desembocaron **en las polémicas más encarnizadas**, fueron la causa (como por error) de que se redujeran las posibilidades de que ciertas innovaciones fueran adoptadas por los decisores políticos.

Parece, pues, que las evaluaciones tradicionales fueron contestadas, independientemente del rigor metodológico, si no se preocupaban de encontrar una *legitimidad política*. Se había creído durante mucho tiempo que la independencia institucional y financiera del evaluador ofrecía una garantía de ola y, por tanto, una legitimidad (científico-técnica) suficiente. No fue así, sino todo lo contrario: únicamente situándose en el centro mismo de los procesos políticos, el evaluador evita el rechazo **de** las premisas en las que se basan las conclusiones. Una evaluación pluralista, sobre la base de un análisis colectivo de los datos, puede, a fin de evitar las dificultades derivadas de los virajes

políticos, reivindicar una «no-parcialidad» (noción que substituye a la de objetividad).

Llegados a este punto en la definición de las evaluaciones, es preciso señalar que antes que nada hay que preguntarse con qué finalidad se decide realizar una evaluación, además de definir desde qué puntos de vista se quiere llevar a cabo la evaluación de un programa y, por fin, explicitar los medios empleados y los efectos que se esperan de la acción. Por otra parte, es preciso darse una explicación tan satisfactoria como sea posible de los procesos políticos que constituyen el contexto en el que el programa y la evaluación tendrán lugar, con el objeto de precisar el lugar que ocupará aquélla.

Al formular estas recomendaciones, nos contentamos con plantear ambas cuestiones que pueden tener alguna utilidad práctica para la definición de una evaluación, pero no entramos, por coherencia con el contenido de los análisis precedentes, a proponer un modelo normativo que responda a todas y cada una de estas cuestiones.

Utilización de las conclusiones de la evaluación: las condiciones favorables

Hicieron falta muchas desilusiones por parte de los investigadores ante la poca

atención otorgada por los responsables políticos o por los gestores a sus resultados (generalmente muy caros), e igualmente muchas desilusiones de los responsables de los programas experimentales ante la naturaleza de las conclusiones de las evaluaciones, para que la cuestión de la utilización de los resultados se planteara de forma clara. La respuesta parecía evidente: una evaluación puede contemplar la valoración de las consecuencias sociales de un programa público desde diferentes puntos de vista. La interpretación de las relaciones de causa-efecto (entre los medios empleados en el marco del programa y las consecuencias posteriores) es, como se pudo constatar con los grandes experimentos sociales americanos, difícil y cara. Para formular las hipótesis relativas a los efectos producidos por un programa, lo que denominamos una teoría de acción, es preciso adoptar un determinado punto de vista. Y este punto de vista, ¿no es siempre el del poder público que aporta la financiación del programa? Ciertamente, el comanditario de la evaluación es a menudo la institución que financia el programa o que tiene la tutela administrativa de su puesta en práctica, pero ello no basta para definir un punto de vista, puesto que el aparato del Estado no es una entidad homogénea: distintos puntos de vista coexisten en su seno correspondiendo a cada

uno de los actores de los distintos niveles de un mismo organismo o a organismos que responden a misiones y estrategias institucionales variadas.

En este sentido, es preciso señalar que la evaluación puede ser objeto de utilizaciones perversas. Los autores americanos han propuesto una tipología de las perversiones que puede encerrar una demanda de evaluación: «evaluaciones-coartada», que consisten en mostrar las operaciones que mejor han funcionado para que sirvan de pantalla al análisis sistemático de un programa; «evaluaciones-aviso», en las que se señala un indicador de fracaso para justificar, sin más, la interrupción de un programa organizado contra la voluntad de la Administración bajo la presión de políticos locales o nacionales... Encontramos asimismo frecuentemente el caso de «evaluaciones-alegato-prodomo», encargadas por la misma organización evaluada para justificar su existencia con respecto a otras instituciones (mantenimiento de un organismo, de una escuela...).

El responsable financiero de un programa adopta generalmente uno, al menos, de los tres puntos de vista siguientes:

1. ¿Cuál es la pertinencia y utilización efectiva de los medios empleados en el

contexto de la acción definida por el programa? (se corresponde con el punto de vista adoptado, por ejemplo, por las inspecciones generales de los ministerios franceses).

2. ¿Existe alguna posibilidad de mejorar la prestación de los servicios distribuidos en el marco del programa? (se corresponde con el trabajo habitual de las empresas de asesoría en organización).

3. ¿Qué nuevas medidas cabe tomar para resolver los problemas sociales que el programa ha permitido conocer mejor? (el Ministerio de Sanidad puede por ejemplo esperar que un programa experimental le *sirva* para descubrir en qué condiciones jóvenes drogados aceptarán una cura de desintoxicación).

Pero la perspectiva adoptada por los poderes públicos puede, asimismo, coincidir con la de uno de los actores del programa, excluyendo por tanto los puntos de vista de los demás (o de la misma Administración). El Ministerio de Sanidad en Gran Bretaña ha realizado en este sentido evaluaciones de programas de mantenimiento de enfermos graves en sus propios domicilios desde la perspectiva del *miembro* de la familia que se ocupa de los cuidados esenciales del enfermo. Esta perspectiva le ha llevado a modificar las directivas

impartidas a los médicos y a los profesionales que intervienen en estas situaciones.

Observamos, por tanto, como por la forma en que se define la evaluación y las cuestiones evaluativas hay tantas perspectivas posibles para, la interpretación de los datos y de las conclusiones de la evaluación como *situaciones socialmente definidas*. Podemos igualmente adoptar un punto de vista crítico ajeno a la forma como funciona realmente la sociedad. Es lo que hicieron muchos investigadores norteamericanos deseosos de fomentar un gobierno científico de las sociedades, dado que ellos creían que la resolución de los problemas sociales pasaba por la organización de experiencias *in situ*, de acuerdo con los cánones de la ciencia experimental. Esta visión puede hacernos sonreír hoy, pero conviene preguntarse cuáles fueron los efectos sociales de las evaluaciones practicadas de la forma como han sido practicadas generalmente hasta nuestros días (conforme al paradigma experimental).

La encuesta de M. Q. Patton citada aporta información muy interesante para llegar a comprender los factores favorables a una utilización real de los resultados de una evaluación por las distintas partes afectadas por un mismo programa. Para empezar, si bien la

utilidad de una evaluación es, a veces, fuertemente sentida por los actores, nunca se puede demostrar. En efecto, esta utilidad parece conseguirse en mayor medida en tanto en cuanto el proceso de evaluación suscita un mayor número de contactos entre, por una parte, el responsable del programa, su gestor, y por otra parte, el encargado de la evaluación: la evaluación aparece, pues, como un proceso que facilita y alimenta la reflexión, aunque nunca de una forma aislada. La evaluación se mezcla con las reflexiones que imponen el trabajo ordinario y las operaciones diarias. Por otra parte, es más eficaz en cuanto es más interactiva. Así es como la eficacia de la evaluación, desde la perspectiva de los decisores, aparece muy relacionada con su implicación en el proceso evaluativo. La evaluación, a pesar de los grandes proyectos de sus más ilustres teóricos, aparece, pues, más modestamente como un *proceso de transformación de las ideas y de los conocimientos* que contribuye a una evolución lenta o a transformaciones marginales de los programas sobre los que se aplica (esto en el mejor de los casos, aquellos en que los actores reconocen que ha jugado un rol nada despreciable).

Así pues, la utilidad social de una evaluación depende de las *condiciones de aprobación de sus propias conclusio-*

nes por *los actores sociales* a los que está destinada. Por ello defendemos que las evaluaciones pluralistas son las mejores cuando se trata de crear las condiciones para que se produzca una apropiación real y, por tanto, se utilicen sus resultados. Basándose en el diagnóstico de las distintas partes afectadas, en las cuestiones reales presentes y en los hechos relevantes, la aproximación pluralista recomienda suscitar un proceso *interactivo e iterativo*. Interactivo, en el sentido que la relación estrecha de los actores con el proceso de interpretación de los datos favorece la expresión de nuevas cuestiones, la aparición de nuevos actores y el replanteamiento de la forma de enfocar el problema social que se encuentra en el origen del programa evaluado. Iterativo, dado que la participación de los actores conduce a redefinir las bases del trabajo de evaluación.

Este tipo de evaluación se desarrolla, pues, de acuerdo con un proceso progresivo que debe converger en un compromiso sobre la interpretación de los hechos entre observadores y observador, de una parte, y entre los diferentes protagonistas del programa, por otra parte. Este proceso es, a nuestro entender, la base en la que se puede fundamentar la legitimidad de una evaluación. Una evaluación es creíble, y por tanto, puede ser útil socialmente

si es legítima ante los ojos de los actores sociales que tienen la capacidad necesaria para introducir las mejoras sugeridas por la misma evaluación.

Existe una evidente analogía entre el modelo de las evaluaciones pluralistas y el de los Círculos de Calidad en la industria. Los industriales aprendieron, bajo la presión de la competencia internacional (y bajo la influencia del modelo japonés, que substituyó al modelo sueco), las virtudes de la aproximación humana a los problemas organizacionales". Al adoptar el principio de los Círculos de Calidad, los industriales llevaron a cabo una «revolución cultural»: renunciaron implícitamente al postulado tradicional según el cual existe una, y solamente una, mejor solución técnica y convinieron en que es preferible que las soluciones, aunque sean mediocres para los expertos técnicos, sean propuestas por aquellos que tendrán que aplicarlas. La participación de los destinatarios de la innovación en su concepción facilita su adopción y, en consecuencia, reduce las dificultades ulteriores de su aplicación. De la misma forma, las evaluaciones pluralistas renuncian a la afirmación de conclusiones «rigurosas» (verificadas científicamente) para negociar, con los actores presentes, un compromiso aceptable para aquellos que deban sacar partido de las conclu-

siones para su actividad. La pérdida de rigor (o de calidad científica) es el precio a pagar para evitar el rechazo de la evaluación entera por sus destinatarios.

3. El Dispositivo de Evaluación

Evaluación endoformativa y evaluación recapitulativa: la torna en consideración de las expectativas de los destinatarios

Una de las distinciones más sutiles hechas en relación con el proceso de evaluación y que caló hondo en el otro lado del Atlántico fue propuesta por M. Scriven"; si la evaluación tiene por objeto informar a los protagonistas del programa para que puedan modificar sus conductas, mejorar su actividad y transformar así sus propios objetivos, diremos que la evaluación es *endoformativa* (*eformative evaluation*); si la evaluación está destinada a permitir que personas ajenas al programa --poderes públicos, políticos, la población en general-- puedan formarse una opinión global acerca del valor intrínseco de la actividad, independientemente de la que puedan tener sus protagonistas, denominaremos a esta evaluación *recapitulativa* (*usummative evaluation*). Las dos situaciones pueden coincidir parcialmente, pero, general-

mente, son muy distintas. Para precisar un poco más, podemos añadir que la evaluación endoformativa viene a proporcionar una ayuda operacional a los organizadores del programa, mientras que la evaluación recapitulativa sirve el mismo tiempo a los que financian el programa desde fuera, para decidir sobre su lanzamiento, mantenimiento o reproducción, y otros actores sociales para juzgar la oportunidad de adoptar ellos mismos el programa evaluado.

Nuestros colegas Callon y otros llegaron a las mismas conclusiones. No obstante, utilizan una terminología muy distinta —evaluación interna y evaluación externa— que quizá se presta a confusión. Esta terminología se utiliza generalmente en referencia no a los destinatarios, sino a la pertenencia del equipo evaluador a la organización responsable del programa evaluado. De ahí que vayamos a utilizar los términos evaluación endoformativa y evaluación recapitulativa, dado que ambas pueden ser llevadas a cabo sin tener en cuenta si el equipo de evaluación pertenece o es ajeno a la institución responsable del programa.

Además, en el caso de la evaluación recapitulativa, los actores no implicados en el programa pueden desconfiar si la evaluación se hace de forma interna. De hecho, un equipo puede ser in-

temo a la organización de diversas formas. Así, por ejemplo, la mayoría de las grandes organizaciones internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano, tiene en sus organizaciones tanto a un equipo de evaluación (*Review and Evaluation Office*) conectado con la Dirección General como diversos equipos de evaluación operacional (*Operations Evaluation Office*) en el seno de cada departamento sectorial.

Como hemos visto anteriormente, la concepción de una evaluación puramente recapitulativa era la gran ambición de los grandes experimentos de principios de los años 1970 en los Estados Unidos. El carácter esencialmente estéril de estos experimentos sociales, demasiado centrados en poner de manifiesto el valor «intrínseco» de una innovación, fue la causa del desarrollo del lado endoformativo de la evaluación.

El contenido de los dos tipos de evaluación difiere sensiblemente según el objetivo del programa innovador evaluado. Consideremos la distinción entre los programas cuyo objetivo es poner en marcha un prototipo de innovación y aquellos que se dedican a adaptar un programa innovador a un contexto local distinto (los programas de transferencia de innovación). En el

caso de los programas locales de ahorro de energía en Francia, conocidos como «villes-pilotes»¹, la agencia, en un primer momento, había seleccionado tres lugares donde fueron concebidos y probados diversos medios. Se optó por una evaluación endoformativa durante el curso del programa y por una evaluación recapitulativa para juzgar la oportunidad de reproducir este tipo de acción. Cuando, más tarde, la agencia decidió organizar una nueva serie de «villes-pilotes» los lugares fueron, intencionadamente, distintos de los primeros. Como no se había previsto en este caso una evaluación endoformativa, los resultados fueron más aleatorios. Uno de los lugares escogidos para implantar estos programas era de carácter eminentemente rural: se corrió el riesgo del fracaso más absoluto dado que los agricultores, destinatarios del programa, juzgaron que era de escándalo el lujo de una campaña de promoción que, sin embargo, había sido bien acogida en ciudades de tipo medio.

Dicho de otra forma, la transferencia de un programa nuevo plantea algunos interrogantes sobre el valor de un prototipo en un determinado contexto. Desde una perspectiva práctica, se trata de situaciones muy distintas que es preciso tener en cuenta. En el caso que no se haga un trabajo de construcción

sistemática de los objetivos de la evaluación, cabe esperar que se enjuicie una acción en función del sistema de valores de un actor local específico y que ello entrañe su rechazo dado que estos valores no serán reconocidos en otro contexto.

En el cuadro 2 se resumen las principales características de las evaluaciones que pueden resultar del cruce de una finalidad endoformativa o recapitulativa de la evaluación y de una situación de puesta a punto de un prototipo o de transferencia de un programa nuevo, explicando a su vez los objetivos de la evaluación y sus destinatarios, así como las fuentes de referencia utilizadas. Esta cuestión es algo difícil de precisar, dado que no existe un método para resolver la dificultad que en-

traña, pero es importante recordar que forma parte integrante del enunciado de la situación.

Esta discusión puede ciertamente parecer algo abstracta, pero es importante no cometer el error de creer que no tiene ninguna importancia práctica. Al contrario, al preguntarse, antes de iniciar un programa nuevo eventualmente muy costoso, lo que debe ser su evaluación, se pueden reducir gastos considerables y evitar disgustos innecesarios.

La evaluación pluralista: un lugar de negociaciones en cascada

En su forma más tradicional, la evaluación de una acción pública se lleva a cabo según un procedimiento que

Cuadro2: Características de una evaluación según sus finalidades

Tipo de evaluación	Programa que persigue	
	La puesta a punto de un prototipo de programa nuevo	La transferencia de un programa nuevo
Endoformativa	<i>Objetivos:</i> concepción y mejora de la innovación. <i>Destinatarios:</i> los protagonistas de la innovación	<i>Objetivos:</i> adaptar una innovación a un contexto. <i>Destinatarios:</i> el equipo local encargado de la innovación.
Recapitulativa	<i>Objetivos:</i> validar o garantizar la innovación. <i>Destinatarios:</i> responsables nacionales, colegas, expertos, profesionales, usuarios potenciales	<i>Objetivos:</i> certificar o delimitar el campo de aplicación de la innovación. <i>Destinatarios:</i> responsables locales interesados en la innovación. responsables nacionales.

consta de cuatro fases: de entrada, la Administración tutelante, generalmente aquella que decidió en su día financiar el programa, pide una evaluación a un equipo independiente. En una segunda fase, éste se entrevista con 105 responsables de la intervención y mide los efectos. La tercera fase consiste en la redacción de un informe final de evaluación. Esta constituye la más importante para los «evaluadores» tradicionales. Por último, en cuarto lugar, el informe es difundido y desata la agitación política a no ser que sea prudentemente guardado dentro de un cajón para no volver a salir a la luz pública.

Este procedimiento, que se adapta perfectamente al modelo burocrático y tecnocrático, debe ser claramente denunciado; es contraproducente, puesto que el precio que hay que pagar por él es considerable. Sabemos en efecto, por experiencia, que la recopilación de datos es más difícil, más costosa y a veces hasta imposible dentro de la función pública sin la cooperación de los «evaluados». De otra parte, el riesgo de contrasentido o de interpretación superficial de los datos es proporcional a la resistencia de las partes interesadas en la evaluación. En fin, acabamos de verlo, la utilidad social de los resultados de las evaluaciones depende estrechamente de la relación de confian-

za y de colaboración entre analistas y analizados.

Estas correlaciones, bien conocidas por los psicoanalistas, fueron constatadas en el marco de la metaevaluación de Freeman y Bernstein". Según estos autores, en efecto, la calidad de una evaluación está correlacionada positivamente con el grado de interdependencia entre el programa y la evaluación. Dicho de otra forma, estos autores constataron empíricamente que, en el conjunto de evaluaciones estudiadas «las investigaciones, en las que los responsables del programa y los de la evaluación pertenecían a la misma organización, eran de mejor calidad que las producidas por los evaluadores de una organización independiente del programa».

Las evaluaciones realizadas completamente desde fuera carecen del conocimiento cualitativo esencial sobre lo que ha pasado realmente y alimentan un conflicto crónico entre los evaluadores y los responsables directos del programa evaluado. Estas consideraciones nos llevan a cuestionar las recomendaciones de la Comisión del Comisariado del Plan en el sentido de adoptar la regla deontológica llamada de la «separabilidad», según la cual la calidad de una evaluación (podemos traducir por «objetividad») depende de

la independencia financiera e institucional del equipo encargado con respecto al organismo evaluado.

¿Hay que concluir, por tanto, en sentido inverso que las evaluaciones deberían ser siempre llevadas a cabo en el seno del mismo programa? Esta no es nuestra opinión, puesto que si ponemos el acento en la necesaria relación de confianza entre la persona encargada de la evaluación de una parte y el conjunto de los protagonistas de la acción de la otra, una gran proximidad entre uno, y uno sólo de entre ellos, supone un riesgo de comprometer la credibilidad de su trabajo con respecto a los demás protagonistas. Como, por otra parte, una persona raramente puede pertenecer a varias organizaciones, su independencia institucional parece recomendable a fin de evitar la colusión con uno de los protagonistas en detrimento de los demás.

Para que una evaluación constituya verdaderamente un *centro de negociación* se puede ciertamente contar con la calificación profesional de la persona encargada de la evaluación, pero nosotros recomendamos ante todo poner en funcionamiento un dispositivo idóneo (cf. cuadro 3).

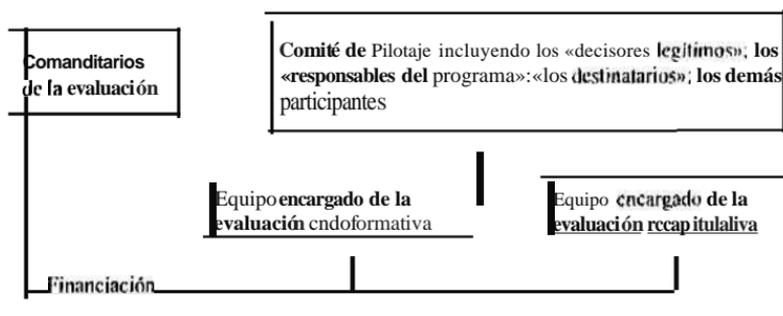
El elemento esencial del dispositivo propuesto es claramente lo que hemos

llamado un «comité de pilotaje», que agrupe a los diversos protagonistas, que seleccione al equipo encargado de la evaluación y por tanto de todos los trabajos. Con un dispositivo de este tipo, los comandatarios no tienen mayor poder que los demás miembros del comité sobre la orientación de la evaluación además de concienciarse de la progresión de la reflexión colectiva. De esta forma, el informe final de la evaluación pasa a ser un documento puramente formal destinado únicamente a las personas externas (redactado con el propósito de ajustarse a las cláusulas contractuales), que describe los instrumentos de trabajo utilizados, las informaciones recogidas y pasa cuentas del compromiso negociado entre los protagonistas a propósito de la interpretación de los hechos y de las mejoras posibles que cabe introducir con respecto al nuevo programa.

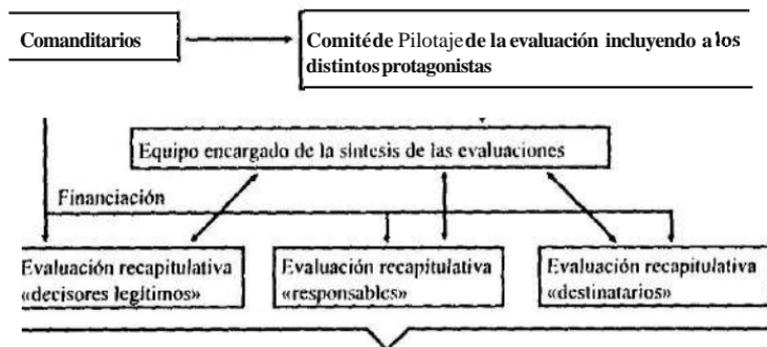
Hay que precisar aquí que nosotros distinguimos la negociación de la concertación tal y como es practicada habitualmente, puesto que no es cuestión de alcanzar una perfecta representatividad de las diferentes partes en el seno del comité de pilotaje, ni de creer en la igualdad de sus pesos respectivos en el marco de las negociaciones.

En el caso que una evaluación endo-

Cuadro J. Ejemplos de dispositivos para 1., evaluaciones pluralistas



En el caso que una evaluación endoformativa no pueda ser realizada



El que realiza la evaluación adopta la perspectiva del protagonista por el que ha sido seleccionado

formativa no pueda ser llevada a cabo, parece razonable realizar la evaluación recapitulativa sobre la base de varias evaluaciones paralelas confiadas a equipos seleccionados por cada uno de los protagonistas del programa. Si la financiación no permite un dispositivo de este tipo, serán suficientes dos evaluaciones, una que haga de abogado

del programa y la otra que se oponga a éste".

La evaluación es (debe ser concebida como) un proceso pluralista pero también evolutivo y polifinalista. Si no, acostumbra a convertirse en un procedimiento rígido, completamente orientado hacia una finalidad única de veri-

ficación del buen respeto de las reglas administrativas o de la buena gestión de los medios empleados.

La formulación de las finalidades de la **negociación varía según que la evaluación** tenga lugar antes, durante o después de la acción. En el caso de una evaluación endoformativa podemos contar al menos *siete finalidades* de las negociaciones":

1. Poner en práctica un sistema integrado de recogida y tratamiento de las informaciones (económicas, sociales y operacionales) gracias a la colaboración activa de los participantes en la **intervención**.
2. Mostrar las limitaciones (o dificultades encontradas) de orden técnico, económico, cultural o político, relacionadas con el entorno en el que la innovación se introduce.
3. Conceptualizar nuevos medios (o ajustes operacionales) reconocidos por los diferentes actores como susceptibles de aportar una solución a un problema social considerado.
4. Clarificar la naturaleza del problema social que motivó la reacción original.
5. Poner de relieve conflictos en la in-

terpretación de los hechos y definir los objetivos de la nación.

6. Aprender de una terminología y de los conceptos comunes por la aculturación recíproca de los distintos protagonistas; dicho de otra forma, la constitución y la generalización de lo que se ha convenido en llamar un «referente» común.

7. Estimular el cambio social a partir de una confrontación constructiva de los valores y de las expectativas de las que son portadores los diversos componentes de la sociedad, gracias a la puesta en común de capacidad creativa.

Esta lista no es ni exhaustiva ni jerarquizada, sólo la presentamos aquí a título indicativo para señalar la importancia del campo cubierto por las negociaciones y el interés para un comanditario y para un encargado de evaluación de reconocer su papel.

Notas

1 El término «**evaluador**» se refiere al equipo o al conjunto de equipos coordinados encargados de la realización de la evaluación. Nosotros utilizaremos el término «analista», ya que nos parece corresponde mejor al espíritu de nuestras recomendaciones.

2 Entre los más conocidos citamos: Cook Jr. y Campbell, D. (1979). *Quasi-experimental design and analysis issues for field settings*. Chicago, Rand McNally; y Rossi, P. H. y Freeman H. E. (1982). *Evaluation: a systematic approach*. Londres, Sage.

3 Piloni, M. Q. (1978), *Utilization focused evaluation*. Londres, Sage, En esta obra estas técnicas: estrategia de la «pirueta», de la formulación de objetivos contradictorios o de la «guerra de objetivos».

4 Freeman, H. E. (1977), «The present status of evaluation research», en *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 2.

5 White, L. T.; Archer, D.; Amosco, E. et al. (1984): «Energy consumption research of California's utilities», en *Evaluation Review*. "01 8. núm. 1.

6 Scriven, M. (1973). *Goal-Free Evaluation*. en House, E. (ed.); *Self-Evaluation: the Politics and Process*, New York, McCulchan,

7 Monnier, E. et al. (eds.) (1986). *Consumer Behaviour and energy policy: an international perspective*, Londres, Praeger.

8 Patton, M. Q., 1978, *op. cit.*

9 Cf. los modelos citados en las siguientes obras:

- Etzioni, A. (1968), *The Active Society: a theory of societal and political processes*, Free Press
- Perrow, C. (1970), *Organizational Analysis*

a sociological view. Wadsworth.

- Stufflebam, J. L. et al. (1971), *Educational Evaluation and Decision-making*, Peacock Publisher.

- Monnier, E. et al., *Evaluation Methods for Energy Conservation Program in the Residential Sector*, en Mencler, E. et al. (eds.). *Consumer Behaviour and Energy Policy: an international perspective*, New York. Praeger.

10 A pesar de las diferencias en algunos casos importantes en los puntos de vista de sus propuestas, existen muchos puntos en común entre autores como Cronbach, Guba, Lincoln, y Patton. Cr:

— Cronbach, L. J. et al. (1980), *Toward reform of Program evaluation*, San Francisco. Jossey Bass,

— Guba, E.; Lincoln, Y. (1981). *Efficient Evaluation*, San Francisco. Jossey Bass.

- Piloni, M. Q. (1978), *op. cit.*

Cf también las diferentes contribuciones sobre el lema: Weis, C. (ed.) (1983) «Stakeholder-Based Evaluation» en *New Directions for Program Evaluation*, núm. 17. San Francisco; Jossey Bass.

11 Encontramos en la literatura americana numerosas denominaciones de 10 que llamamos **evaluación pluralista**:

- *Responsive Evaluation*. citado en Stake, R. E.; Gjerde, C. (1974), *A" Evaluation of T. City, The twin city Institute for tamed youths*, Chicago. Rand McNally (Monograph Series in Curriculum Evaluation núm. 7).

- *Active-reactive-adaptive evaluation*. citado en Patton, M. Q. (1978), *op. cit.*

12 Patton, M. Q. (1978), *op. cit.*

13 Patton, M. Q. (1978), *op. cit.*

14 Cronbach, L. *et al.* (1980), *op. Cit.*

15 **El estudio de la pertinencia de estas Icorlas sobre el funcionamiento político de ciertas organizaciones proviene evidentemente de la investigación en ciencias sociales y no de las evaluaciones. Esto significa que estas últimas pueden sacar mucho provecho de apoyarse en las primeras.**

16 Grcnberg, D.; Robins, P. (1985), «The **changing role of social experiments in policy analysis**», en *Evaluation Studies Annual Review*, vol. 10.

17 Midlet. C. (1986), «Logique de la mode menagériale», en *Annales des Mines*, junio.

18 Scriven. M. (1967), *The methodology of Evaluation*, en Tyler, R.; Cagne, R.; Scriven, M. (eds.), *Perspective of Curriculum Evaluation*, Chicago, Rand McNally (Monograph Series in Curriculum Evaluation, núm. 1).

19 Monnier, E. (1985), «Maitrise de l'energie daos le scteur domestique». en *Cahters du CSTB*, jan-février, núm. 1972.

20 Citado por Brewer, M.; Struening, E. (1983), *Handbook of Evaluation Research*, Londres, Sage.

21 **Este principio de investigaciones contradictorias fue sugerido por Rossi, citado en Cronbach, L. J. (1980), op. cit.**

22 **Esta enumeración ha sido adaptada a partir de las conclusiones penetrantes de L. Nizard a propósito de las «funciones» de la elaboración del sexto Plan.** Nizard, L. (1974), *Changemem social et appareit d'Etat: du Sème al 6ème Plan*, SI. martin d'I leres: CERAT.

Fuente

Revista Documentación Administrativa No. 224-225, oelubte 1990-matzo 1991.

Traducción: Xavier Ballart

El reto dogmático del principio de eficacia

Luis Ortega"

1. Los **caracteres** clásicos del régimen jurídico-público

Si tuviésemos que delimitar las características diferenciadoras del régimen jurídico-público de las del régimen jurídico-privado, deberíamos cifrarlas en que, eo el primero, prima el sometimiento de la autonomía de la voluntad al principio de vinculación positiva a la legalidad y, paralelamente, dichas emanaciones de voluntad gozan del privilegio de la autotutela declarativa y ejecutiva. Por contra, en el régimen jurídico-privado rige el principio de libertad de la configuración de la autonomía de la voluntad y el sometimiento jurisdiccional respecto de la declaración de derechos y de la ejecución de los mismos.

La razón que ha presidido la aparición de las mencionadas características en el régimen jurídico-público es la propia razón de ser del Derecho administrativo, esto es, el constituir un equili-

brio entre prerrogativas del poder público en beneficio de la consecución del interés público y los controles de dichas prerrogativas en beneficio de las garantías de libertad de los ciudadanos.

Sin embargo, estas posiciones micrales, ni eran tan claras y delimitadas en sus mismos orígenes, ni han permanecido, inalteradas, sino que, al contrario, han sufrido una profunda **evolución**.

Así, nunca el poder ejecutivo ha actuado sólo a través del Derecho administrativo, sino que siempre una parte de su actividad ha estado regulada por el Derecho privado, y siempre han existido organizaciones de particulares que han ejercitado por delegación poderes públicos; principalmente hay que referirse, a este respecto, a los concesionarios y a las corporaciones de Derecho público.

De igual modo, la situación inicial donde se construye la base dogmática del Derecho administrativo ha variado profundamente. Esta situación inicial

se caracteriza por la existencia de un poder público monopolizado por el Estado, como poder contrapuesto al de la sociedad; por un interés público diferenciado del interés privado, por una organización estatal del ejercicio del poder público, y de un poder público basado esencialmente en el ejercicio de la autoridad en base a la cual se afectaba a los derechos de propiedad y libertad de los ciudadanos.

Esta situación se corresponde directamente con la del Estado liberal en su concepción más pura, esto es, la de un Estado censitario en el que la ley protege los intereses esenciales del único cuerpo electoral existente, limitando la actuación de la Administración, respecto de la libertad y la propiedad, a aquellos casos en que se antepongan para su realización los intereses públicos a los privados.

2. El cambio de la base socio-política: Heterogeneidad de los intereses públicos, fragmentación del poder y participación de los grupos sociales organizados en la composición del interés general

Sin embargo, a medida en que se vaya produciendo la plena democratización

del Estado mediante la universalización del derecho al voto, se produce, paralelamente, una diversificación de los intereses públicos. Es decir, de aquellos intereses a los que la ley otorga un régimen jurídico de especial protección e implantación a través de su institucionalización y consiguiente atribución a una Administración pública. Este proceso sigue la lógica de las necesidades electorales de los partidos políticos de obtener el máximo respaldo electoral acudiendo a satisfacer los intereses propios del mayor número de grupos sociales. Ahora bien, el mismo proceso acentúa su complejidad hasta límites insospechados, de forma que, como destacara Giannini, el abanico de los intereses públicos acaba siendo tan heterogéneo como el de los intereses privados. Dicho de otra forma, todo grupo social o toda organización mínimamente compleja acaba obteniendo, por parte de los poderes públicos, un determinado grado de protección pública de sus intereses de grupo. El resultado no es otro que una situación en la cual el ordenamiento jurídico contempla cómo los poderes públicos defienden, amparan y promocionan intereses contradictorios entre sí, o al menos con el mismo grado de contradicción que el existente en el terreno social.

Al dato anterior se le debe sumar otro

proceso, también derivado del principio democrático en su derivación del pluralismo, que es el de la fragmentación del poder. la cual, como destaca Dente, plantea la duda de que el sistema de poderes sea o incluso pueda ser gobernado para la consecución de objetivos generales. Esta fragmentación es de un triple orden. Dentro del tradicional poder estatal, se produce una complejidad organizativa de tal dimensión que se hace difícil, en muchas ocasiones, la reconducción a la unidad de forma que sólo acaban gozando de un instrumento de debate unitario aquellos asuntos que por su importancia aparecen en la **mesa** del Consejo de Ministros. Esta dificultad de reconducción a la unidad se acentúa, como es lógico, en situaciones de Gobiernos de coalición.

Paralelamente, se ha producido la generalización del fenómeno de la descentralización política. que, en lo que nos interesa, supone un triple planteamiento. De una parte, la iniciativa normativa de que gozan los entes con autonomía política supone una ruptura del monopolio normativo de declaración del interés público que antes realizaba únicamente el Parlamento estatal. En segundo término, la misma autonomía política hace que prime una distinta interpretación de desarrollo normativa respecto a los intereses públicos de-

clarados por la legislación estatal. Por último, el pluralismo político-territorial **puede** configurar diferentes mayorías políticas que hagan primar, en cada parte del territorio, diferentes intereses sociales, en función del cumplimiento de cada uno de los programas electorales.

Esta fragmentación del poder, se produce, además, en el hecho de que el ordenamiento ha institucionalizado la actuación de grupos sociales como portadores de intereses públicos. Las principales manifestaciones de esta corriente están constituidas por los partidos políticos **y** por las organizaciones empresariales y sindicales. Los primeros, en un sistema democrático, son fundamentales a la hora de valorar la actuación de los poderes políticos, tanto por el contenido de sus propuestas programáticas, como por su capacidad de designación de los responsables del aparato de gobierno bajo cuyo mando se sitúan los administraciones públicas. Los segundos forman parte de uno de los mecanismos de **legitimización** social más habituales en los sistemas occidentales, donde se ha implantado una estructura de Estado de bienestar. A estos nuevos protagonistas del ejercicio de los poderes públicos se suman los innumerables entes asociados que concurren en el sistema de toma de decisiones públicas y en su ejecu-

ción a través de los mecanismos de participación, que analizamos a continuación.

Lo que debe destacarse de esta fragmentación del poder público, es la atenuación del instrumento clásico de actuación de las organizaciones administrativas: la orden jerárquica. A esta estructura de poder público fragmentado no se la representa ya, como ha destacado Ruffolo, con la imagen de la pirámide, sino la del archipiélago. Por ello, al escalón jerárquico le ha sucedido el valor de la información, como elemento que privilegia a un determinado grado de poder público.

Antes nos referíamos a los mecanismos de participación como uno de los elementos de la nueva fragmentación del poder. Sin embargo, la participación tiene otros datos que conviene poner de manifiesto, respecto al problema de la delimitación de los intereses públicos.

Parejo ha planteado, recientemente, de forma abierta, cómo una de las limitaciones que tiene hoy día la aplicación del principio de legalidad a las Administraciones públicas es el carácter genérico de los mandatos legales que sólo llegan a operar sin una capacidad efectiva de prescripción de actuaciones concretas. Ello provoca el que la nor-

ma produzca, ciertamente, la necesaria legitimización jurídica de los poderes públicos, pero no da una solución a la hora de determinar el interés social concreto que debe prevalecer en una situación singular. De aquí que, tanto para medir las necesidades reales, como para producir una legitimización social de la actuación de las Administraciones públicas, éstas acuden al mecanismo de la participación de los sectores sociales implicados, bien en la adopción de una decisión, bien para la ejecución de una decisión ya adoptada. Ahora bien, desde el punto de vista de la legitimidad de esta actuación administrativa, hay que señalar una contraposición latente entre los elementos normativos y los elementos participativos de una actuación administrativa. Los primeros se configuran a través del sistema de representación política basado en la igualdad de voto de todos los ciudadanos. Sin embargo, la participación requiere un plus de actividad ciudadana, requiere una capacidad de organización del grupo social, lo que genera una desigualdad entre los ciudadanos respecto al grado de agregación de sus intereses sectoriales. Acudir, por tanto, a la vía de la participación como la vía para la depuración terminal del interés público supone, de hecho, realizar una composición entre los intereses públicos normativos y los

intereses sociales de los grupos organizados.

3. Un nuevo problema dogmático: el principio de eficacia y sus instrumentos normativos y personales

A consecuencia de los rasgos antes señalados –**la** heterogeneidad de los intereses **públicos**, la fragmentación del poder, y la composición del interés **general** con los de los grupos sociales organizados–, **la** actuación administrativa **va** ha evolucionado, abarcando nuevos sectores de actividad y nuevas formas de actuación que han provocado ulteriores puntos de evolución. El principio **constituye**, sin duda el paso de **la** actividad de autoridad **a** la actividad de prestación e intermediación social. **Decimos** que es el principal, quizás destacando el gran giro que se produce en los principios jurídicos que lo rigen, que se puede equiparar a la evolución conceptual que media entre **la** formulación del Estado de Derecho y la del Estado Social. En la actividad de autoridad, donde debe presidir el Estado de Derecho, prima **la** **garantía** de una actuación administrativa conforme a Derecho. En la actividad de prestación, la administración no atenta con su actuación a los derechos individuales del

ciudadano, sino que pretende implantar derechos colectivos en su beneficio. Incluso, como señala Martín Rehollo, muchos derechos constitucionales precisan para su plenitud del concurso de **la** Administración. El giro aquí es doble: primero, **la** garantía individual se **formula frente a la** inactuación administrativa que pueda privar **al** ciudadano del servicio **público** y, segundo, no basta con resultados del servicio, porque es en la medición del resultado donde se puede concretar el contenido del derecho de prestación. Resaltado que en muchos casos lo podrá concretar el legislador en base a estándares medios de cantidad, calidad o temporalidad.

Ahora bien, esta obtención del resultado introduce un nuevo elemento de reflexión y es el de la imputación de la responsabilidad respecto de dicho resultado. Dentro del ámbito de la actuación de autoridad la responsabilidad se imputa a causa del incumplimiento de la norma y del mismo modo, el juego prevaleme del principio de legalidad hace que el margen de autonomía de la voluntad de la administración sea muy reducido. Por ello, si no existe un margen de autonomía o libertad en el sistema de toma de decisiones, no es posible realizar una imputación de resultados, ya que éstos serían consecuencia de **la norma**.

Sin embargo, cuando nos movemos en el ámbito de la actividad de prestación, si se quiere producir una imputación de los resultados al agente público como elemento de determinación de responsabilidades o introducción de incentivos y estímulos de rendimiento profesional, ello sólo es posible si tal agente ha contado en el proceso de toma de decisiones con un margen de autonomía, bien sea en la fijación de objetivos, en la búsqueda de recursos disponibles o en la elección de los recursos utilizados.

De forma paralela a lo anterior, se debe plantear cuáles deben ser las consecuencias derivadas del proceso de imputación de responsabilidades. La relación estatutaria de que goza el funcionario hace que la imputación de responsabilidades desfavorables esté sometida a una regulación jurídica precisa, ya que dicha relación estatutaria, le otorga especiales garantías respecto a su carrera profesional. Por ello, la introducción de la imputación de malos resultados de gestión no es una tarea sencilla, más aún, si la consecuencia lógica a una mala gestión fuese la remoción de su puesto de trabajo.

Así pues, sin resolver el dilema, respecto al principio de vinculación positiva, del grado de autonomía de la voluntad del agente PÚBLICO en el sistema

de toma de decisiones y sin resolver el procedimiento de imputación de responsabilidades, no es posible formular la garantía del resultado de un interés público de prestación.

4. Lo público como decisión democrática de consecución de un fin

Sin duda, por estas razones, se está produciendo un desplazamiento progresivo de la actuación de las Administraciones públicas, hacia organizaciones de origen público, pero constituidas y sometidas al régimen del Derecho privado. Pero ello no acaba de resolver el problema. En efecto, es cuestionable que estas organizaciones de origen público sometidas al Derecho privado, gocen de una absoluta autonomía de la voluntad y que no tenga ningún valor jurídico la vinculación al fin público para el que fueron creadas.

Como ha puesto de relieve Cassese, la consideración del fin pasa a ser un elemento primordial para la reordenación del ámbito de lo público. Probablemente el actual dilema entre el papel de la sociedad y del Estado no es otro que el decidir cuál de ellos se configura en un futuro inmediato como agente hegemónico de transformación

social. Ello quiere decir, que hoy día, no hay intereses o ámbitos de actuación que le estén vedados a los poderes públicos. Nuestra Constitución es una confirmación de ello. En efecto, en un sistema democrático, queda en manos de los ciudadanos valorar su propio modelo social y, dentro de esta valoración se encuentran unos determinados resultados de bienestar social. Desde esta perspectiva, la diferenciación entre lo público y lo privado se sitúa en aquellos resultados sociales impulsados desde los poderes públicos y aquellos otros cuyo impulso parte directa e inmediatamente de los agentes privados.

Ahora bien, sabemos que hoy día los intereses públicos se satisfacen de muy diversa forma en cuanto se refiere a sus instrumentos organizativos. Entre estos instrumentos organizativos se sitúan, como ya hemos señalado, organizaciones de origen público sometidas al Derecho público, organizaciones de origen público sometidas al Derecho privado, organizaciones de origen privado sometidas al Derecho público y **organizaciones de origen privado sometidas al Derecho privado**. No es, por tanto, la naturaleza jurídica de un ente, ni el Derecho que es aplicable el que nos da la clave para saber si estamos situados ante un interés público o privado.

A mi juicio, el proceso de interpretación entre Estado y sociedad que se produce con la extensión y profundización de la democracia política, tiene como resultado el que lo público no se defina por el agente que lo realiza, sino por el conjunto de objetivos socioeconómicos respecto de los cuales el Estado pretende obtener unos resultados determinados, es decir, objetivos cuyos resultados no se dejan indiferentemente a la mera iniciativa privada y al juego de las reglas del mercado.

Ahora bien, la paradoja consiste en que nada impide que el Estado considere que el juego de las reglas del mercado son el mejor instrumento para la consecución de sus objetivos programáticos en relación a determinados tramos o sectores de actividad ni que, como es algo ya habitual, someta sus propias organizaciones a las reglas del Derecho privado.

De la crisis del Estado liberal se produjo la entrada del Estado en el mercado como propietario de bienes de producción para, a través de sus recursos **económicos salvar al mercado**. Nos habíamos acostumbrado, así a que se aplicase el Derecho privado al Estado en cuanto sujeto o agente económico. De la crisis del Estado de bienestar se produce, en cambio, que el mercado se presenta *prima Jacte* como la alternati-

va para que el Estado «economie», de acuerdo con la eficacia y la eficiencia, sus recursos para la mejor consecución de sus objetivos públicos. De aquí que la recuperación del Derecho público como el instrumento idóneo para la obtención de los resultados públicos debe realizarse a través de una triple vertiente. De un lado, destacando las mayores cotas de garantías y derechos que el ciudadano obtiene a través de la norma pública, por ejemplo igualdad y responsabilidad objetiva. De otro, flexibilizando, en términos de personal y contratación, la actuación administrativa para obtener la de calidad y la rapidez que hoy demandan los ciudadanos a los servicios públicos. Finalmente, exigiendo el levantamiento del velo de las personificaciones interpuestas para el control de los fines públicos que estuviesen en el inicio de la decisión pública de la creación de una sociedad privada y la aplicación de determinados principios en su actuación como la publicidad y la transparencia.

Una manifestación normativa de lo que estoy diciendo la encontramos en la regulación del ámbito competencial del Tribunal de Cuentas. El fin público es el control de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Pues bien, a estos efectos, el sector público comprende las organizaciones de origen público so-

metidas al Derecho privado y dicho Tribunal extiende su control a la fiscalización de las ayudas económicas o financieras que dicho sector público otorgue a organizaciones de origen privado sometidas al Derecho privado con fondos de una empresa de origen público sometida al Derecho privado, que utiliza con arreglo al Derecho privado, no deja que quedar vinculada al fin público contenido en la norma o en la decisión que genera dicha ayuda.

Otro ejemplo lo encontramos en la regulación constitucional de los límites del derecho de huelga. Estas limitaciones hacen referencia a los servicios esenciales de la comunidad. Pues bien, la conclusión que se obtiene del concepto de servicios esenciales es que no todos los servicios en manos de las organizaciones de origen público, ya sean públicas o privadas, son considerados servicios esenciales. Por contra, obtienen tal consideración numerosos servicios prestados por organizaciones de origen privado sometidas a las reglas del Derecho privado.

En definitiva, esta interpretación profunda de lo público y lo privado no es sino una consecuencia de la recuperación por parte de la colectividad de su plena soberanía política, en ejercicio de la cual, mediante el proceso ordenado por la norma democrática, puede fi-

jar sus opciones de forma de vida social, entre las que se encuentran el conjunto de resultados socioeconómicos respecto de los que reclama su obtención y garantía. A ello se une el hecho de que en nuestro ordenamiento constitucional no hay ningún sector de actividad respecto del cual no se pueda producir la atribución a los poderes públicos de la función de obtener unos determinados resultados. Son significativos a tal efecto los objetivos del apartado 2 del artículo 9 encaminados a la promoción de las condiciones que hagan real y efectiva la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran y la declaración de subordinación de la riqueza del país al interés general, contenida en el artículo 128.

Un tercer elemento lo constituye el carácter instrumental respecto a los objetivos públicos que tienen las organizaciones que los llevan a cabo y el régimen jurídico que regula su actuación. No en vano una de las características de la evolución de nuestro ordenamiento jurídico en las últimas décadas ha sido, de un lado, la privatización de la actividad pública y, de otro, la publicación de la actividad privada.

Sin embargo, esta interpenetración hace que surjan nuevos problemas. Uno de ellos es de la nueva juridifica-

ción de este modelo basado en la utilización de instrumentos mixtos y de las reglas que lo deben presidir las organizaciones de origen público, sea cual sea el régimen jurídico al que está sometida su actuación, basadas en el hecho de que tales organizaciones son producto de una decisión institucional y no derivada de la autonomía privada de los individuos. Hay que depurar cuáles de los actuales elementos diferenciales deben ser modificados en atención a los fines que justifican la creación institucional de una organización, primando las necesidades de alcanzar los objetivos implícitos en tal fin respecto a una aplicación mecánica de reglas basadas en la naturaleza institucional de dicha organización. Por último, hay que clarificar los elementos comunes a las organizaciones de origen público y las organizaciones de origen privado.

Algunos ejemplos pueden ilustrar este debate. La normativa constitucional no impide la creación de una organización de origen público sometida al Derecho privado con el mero fin de obtener, mediante el libre juego de las reglas del mercado, recursos económicos. Actividad, por otro lado, que vienen desarrollando los estados desde la época del mercantilismo y la ilustración. El fin público no sería otro que el aumentar los recursos de la tesorería

del Estado. Pues bien, ¿habría que determinar en qué medida este fin público modula la actividad de dicha empresa de forma diferenciada a las del sector en cuanto a transparencia de su gestión, al uso de información privilegiada, etc.?, o ¿es predecible que dicha empresa actúe bajo un idéntico régimen jurídico que las empresas de origen privado que operan en el sector?

Segundo ejemplo. Cuando la norma varía el fin institucional de una organización de origen público sometida al Derecho público, ¿es posible predicar un régimen jurídico nuevo acorde al nuevo fin? Si la organización pública sanitaria pasa de tener como fin la mera policía sanitaria a la prestación del servicio público de la salud, ¿no deberían cambiar sus reglas de actuación con relación a la gestión de recursos económicos y de personal? Hay innumerables ejemplos.

Sin embargo, lo que nos queda por delante es, en definitiva, una nueva reformulación del principio de la autonomía de la voluntad de las organizaciones de origen público, tanto para facilitar a las estructuras burocráticas el cumplimiento de los fines públicos, como

para mantener dentro del control público a las organizaciones de origen público que actúan en el Derecho privado.

Notas bibliográficas

Cassese, **Le fasi del Diritto Amministrativo**, Einaudi, Torino, 1989.

Dente, **Governare la frammentazione**, Il Mulino, Bologna, 1985.

Giannini, **Derecho administrativo (trad. esp.)**, MAP. Madrid, 1991.

Martín Rebollo, **Constitución, Derecho administrativo y Estado autonómico**, Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1990.

Parejo, **Crisis y renovación en el Derecho público**, CEC, Madrid, 1991.

Ruffolo, **La qualità sociale**, Laterza, Roma-Bari, 1985.

Fuente

Revista de Administración Pública No. 133 enero-abril 1994, Madrid, España,

Revista de Administración Pública No. 91 "*Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*", se terminó de imprimir en abril de 1996 por Carlos Espinosa, Garamond editores, Privo Av. 11, Núm. 3, Col. San Nicolás Tolentino Vergel. La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares, estuvo al cuidado del Comité editorial INAP. Distribución a cargo del INAP.