

Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública

Laurence E. Lynn, Jr.

En el campo de la administración pública todo el mundo habla acerca del cambio, de la transformación de los gobiernos. En Estados Unidos, el Reino Unido y los países angloparlantes, en Europa continental y en muchos otros países —México incluido—, quienes estudian al gobierno están documentando, evaluando y promoviendo nuevas formas de gobernar, nuevas relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos, así como nuevos procesos para elaborar políticas públicas.

Vale la pena señalar que este espíritu de transformación encontró un precedente y probablemente también una inspiración en un creciente espíritu transformador del sector del mercado. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, un éxito de ventas escrito por Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, se volvió popular en todas las partes del mundo donde se toma en serio la administración. Su mensaje consistía en que las mejores corporaciones se estaban transformando en instrumentos de producción y distribución más efectivos, novedosos, flexibles y orientados al consumidor. Seguimos presenciando una gran actividad transformadora en el sector del mercado, pero no estoy convencido de que la actividad reciente —disminución, derechización, descentralización, etc.— esté tomando la forma o teniendo las implicaciones que anticiparon Peters y Water-

Laurence E. Lynn, Jr. es profesor de Estudios de Políticas Públicas y Administración del Servicio Social. Este artículo fue preparado para el seminario "Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas", XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE, México, D. F., junio de 1996. Traducción de Susana Moreno Parada.

man; es decir, que sean organizaciones construidas en torno a una fuerza de trabajo leal, motivada y creativa. Sin embargo, es evidente que la palpable emoción que generó este libro contagió a los estudiosos del gobierno. Pocos años después, un libro similar para funcionarios públicos, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, de David Osborne y Ted Gaebler, trató de demostrar que las mejores agencias públicas de Estados Unidos estaban, discreta pero determinadamente, transformándose en instrumentos más transparentes y flexibles para cumplir los propósitos públicos. De igual manera, este libro se convirtió en un sorprendente éxito de ventas y todavía es citado en muchas partes del mundo.

El tema de este artículo es el cambio transformador y sus implicaciones para países como México. Sostendré que el contenido y el significado real de este espíritu transformador, que favorece los “gobiernos reinventados”, debe encontrarse más allá de las historias anecdóticas y los informes autocomplacientes que dominan tanto la literatura especializada como las historias de la prensa popular sobre la “nueva administración pública”. Estoy seguro de que muchos de los cambios que documenta la literatura de la reinención, así como gran parte del lenguaje que utilizamos para describir dichos cambios, resultarán efímeros. Mucho más importantes son los cambios menos visibles y menos publicitados que se están sucediendo respecto al papel de la ley en las sociedades modernas y al papel de la ley administrativa en la administración pública. Me refiero con esto a la ley estatutaria creada por los cuerpos legislativos, ampliada e interpretada por el ejecutivo y las instituciones judiciales. Antes que una “nueva administración pública”, por usar el término popular en Europa, sugiero que los administradores públicos y los estudiosos de este tema deberían dirigir su atención más bien a definir, documentar y evaluar las implicaciones de una “nueva ley pública”.

Permítanme desarrollar este tema.

Reinventar gobiernos

En la actualidad es muy común creer que la década de los ochenta representó un parteaguas para la reforma administrativa en todo el mundo. Según Gerald Caiden, “...los sistemas administrativos heredados resultaron lentos, inflexibles e insensibles a las cambiantes necesidades humanas y a las nuevas circunstancias” (1991, p. 1). Entre

estos sistemas heredados se encontraban los del Bloque del Este, donde existían el estatismo, el centralismo burocrático, la planificación central y la administración científica o tecnocrática. Mientras tanto, el Oeste desarrolló el aparato del Estado benefactor, la idea de la burocracia de representación, la regulación del mando y el control y, en muchos países, la empresa estatal. El Tercer Mundo llevaba la carga de lo que Caiden llama “administraciones de la ley y el orden”, que carecían de experiencia, recursos y personal capacitado para desempeñarse de manera eficiente, y mucho menos para cambiar de dirección abruptamente en respuesta a los cambios del medio; gobernar era un acto autocrático y personal, apoyado sólo por la fuerza. Era obvio que ninguna de estas formas llegaba a adaptarse a los cambios en las políticas, los mercados y las actitudes públicas que estaban ganando *momentum* en todas partes. Ahora, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se refiere a la reforma como “un tema candente”, con base en informes oficiales de sus países miembros, y, aun cuando no hay crisis, existen fuertes e insistentes presiones para fomentar el cambio en todo el mundo.

Según la OCDE, entre estas presiones se encuentran las siguientes: el desarrollo de un mercado global; las percepciones nacionales de que los sectores públicos de los países miembros aún no están teniendo un buen desempeño y, sin embargo, se están volviendo cada vez más grandes al tiempo que crean déficit presupuestarios y cargas de deuda pública ascendentes; la insatisfacción ciudadana respecto a los servicios y las administraciones políticas que, al parecer, son incapaces de mejorar las cosas; y los ingobernables empleados públicos que cada vez se vuelven más inseguros, agobiados y desafiantes ante la crítica (OCDE, 1996, p. 19). De acuerdo con recientes notas periodísticas, incluso en Japón —cuyos burócratas son tal vez los más seguros, competentes y poderosos del mundo desarrollado, y donde los estudiantes universitarios más brillantes aspiran a carreras mal pagadas en la burocracia— “se ha colapsado la confianza nacional en la burocracia”. Una serie de pasos en falso y encubrimientos ha provocado que la gente se preocupe cada vez más por el hecho de que la burocracia japonesa no sea capaz de responder a los deseos del pueblo, y en este caso el lenguaje del cambio también se centra en la transformación de la política. México y otras naciones latinoamericanas han enfrentado presiones similares por parte de un público cada vez más crítico para mejorar la calidad y la comprensión de la administración pública.

En *Reinventing Government*, Osborne y Gaebler proclamaron:

“nada menos que un cambio en el modelo básico del ejercicio de gobierno utilizado en Estados Unidos” (p. 321). Ellos sostienen que un creciente espíritu de innovación ya ha provocado que una gran mayoría esté convencida de que el viejo paradigma del ejercicio de gobierno, que ellos llaman “el paradigma burocrático”, es obsoleto. Los esfuerzos que realizan individualmente agencias y funcionarios públicos por adaptarse a las nuevas circunstancias se están sumando al cambio que es, de acuerdo con los autores, “inevitable”. Siguiendo a Peters y Waterman, Osborne y Gaebler dicen que “las reformas representan un cambio de paradigma” (p. 19). Están de acuerdo con lo anterior la OCDE y muchos otros estudiosos del gobierno como Peter Aucoin, Michael Barzelay y Christopher Hood. Si estos investigadores de la administración están en lo correcto, nos estamos dirigiendo inexorablemente al mundo de gobierno posburocrático, posmoderno y posindustrial.

Lo que se está festejando como nuevo se expresa de diversas formas en varios lugares: un marchitamiento de la “burocracia directa” en favor de un “Estado vacío” y “organizaciones virtuales”, es decir, organizaciones que “dirijan” pero no “remen”; un cambio de poder de las burocracias a los ciudadanos; un renacimiento de la comunidad y de la rendición de cuentas democrática, o el descubrimiento de incentivos como el promotor del crecimiento y el progreso. En la *National Performance Review* —editada por el recién nombrado gobierno de Clinton—, Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos, instó —curiosamente para mi gusto— a los estadounidenses a que se percibieran como consumidores del gobierno en vez de como ciudadanos. Gore argumenta que el papel del ciudadano es inherentemente débil —el voto de un individuo no puede determinar el resultado de una elección—, mientras que los consumidores pueden exigir que sus deseos sean satisfechos, insistiendo en recibir el valor por el que pagan o bien decidiendo comprar en otro lugar. Las empresas sobreviven en los mercados; los burócratas deberían sobrevivir de igual manera a la disciplina de la competencia.

En sí, el nuevo paradigma ha recibido muchos nombres. Además del conocido “posburocrático” se encuentran, entre otros términos, “gerencialismo”, “la nueva administración pública”, “administración pública basada en el mercado” y “gobierno empresarial”. Según la OCDE, sin importar cómo se les llame, los promotores clave de la reforma consisten en:

poner más atención en los resultados y dar un mayor valor al dinero; devolver la autoridad y aumentar la flexibilidad; fortalecer la rendición de cuentas y el control; orientarse al cliente y a los servicios; robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y políticas públicas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, así como cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno.

Si las pruebas anteriores se toman en su valor nominal, parece incontrovertible que, por lo menos, en muchos, si no en la mayoría de los países, el papel del gobierno se encuentra bajo un intenso escrutinio y, en un gran número de lugares, se están produciendo demandas parlamentarias y públicas por el cambio.

Si bien se está sucediendo un movimiento internacional de transformación, no podría decirse que es la primera vez en la era moderna. Los conceptos prusianos de administración pública moderna comenzaron a difundirse en el siglo XIX y principios del XX, dando forma y sustento, especialmente después de la última traducción al inglés de la obra de Max Weber, al paradigma burocrático mismo, que ahora muchos consideran agonizante. En las primeras décadas de este siglo la “administración científica”, propagada gracias a los escritos de Frederick Taylor y Henri Fayol, se convirtió en un movimiento internacional cuyos ecos se encuentran en el énfasis que la administración de calidad total de hoy en día pone en el proceso y la medición. Más recientemente, las ideas antiburocráticas y pro mercado asociadas con las escuelas de economía política de Chicago y Austria y con los teóricos de la elección pública moderna han resultado sumamente llamativas para los líderes conservadores en muchos países. Tales ideas se volvieron particularmente atractivas en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher, el cual, junto con el de Estados Unidos, ha sido un líder modelo en popularizar la idea de un cambio de paradigma. Por más de una década el gobierno de Nueva Zelanda ha estado reinventando la administración pública de acuerdo con los principios de lo que se ha llamado “la nueva economía institucional” y las teorías de la elección racional. Entre los estudiosos europeos que han contribuido a este nuevo pensamiento analítico sobre la forma de gobierno están Michel Crozier, Jan Tirole, Patrick Dunleavy y Christopher Hood.

Ahora, quisiera señalar que también se está desarrollando otro movimiento: un amplio interés en el gobierno de la ley en los asuntos administrativos. Es irónico que el campo de la administración pública, que se originó en Estados Unidos como ley administrativa aplicada, le

haya prestado tan poca o nula atención a la reforma de la ley pública. Si bien es menos visible y está menos documentado como resultado de esta falta de atención, el redescubrimiento del poder y la importancia de la ley pública para la rendición de cuentas democrática es, al fin, un movimiento más poderoso, resistente y originario. Además, este movimiento tiene implicaciones de largo plazo para la administración pública distintas de las de cualquier versión de un “paradigma posburocrático”.

Nacionalismo y reforma administrativa

La burocracia pública ha sido el principal vehículo para dirigir los asuntos del Estado-nación moderno. Históricamente, la burocracia y el nacionalismo están inextricablemente relacionados. Las organizaciones burocráticas modernas que abarcan un gran número de funciones son la culminación de un largo proceso de centralización y acumulación de poder asociado con figuras poderosas como Napoleón y Bismarck (Heady, 1996, p. 165). El nacimiento de la Francia y la Alemania modernas se logró mediante la creación de estados administrativos cuya destacada continuidad y estabilidad contrasta con la inestabilidad de su política. El Estado administrativo moderno en Estados Unidos se fundó en el principio de la separación de la política y la administración, una dicotomía que, si bien hace muchas décadas los intelectuales de la política pública proclamaron falsa, sigue siendo la ideología que da forma a la administración pública estadounidense, ya que parece asegurar ordenadamente la administración incluso en peligrosos tiempos turbulentos. B. Guy Peters dice que el poder burocrático “puede simplemente ser un prerrequisito del gobierno efectivo en la sociedad contemporánea” (1992).

Es cierto que no todas las administraciones nacionales, incluso en sociedades democráticas, tienen la misma forma burocrática. Compárese, por ejemplo, la mezcla de planeación, regulación y subsidios que practican los gobiernos de Europa y Japón, que sostienen relaciones cercanas y muy confidenciales con empresas y sindicatos, por un lado, y los procesos que guardan una distancia prudente, muy públicos, a menudo opuestos y litigiosos de Estados Unidos, por otro. En comparación con el corporativismo europeo y japonés, el estilo estadounidense radica en una discreción burocrática altamente pluralista, transparente y muy apegada a la ley. Ferrel Heady encuentra más distinciones entre

regímenes dependiendo de si domina la burocracia o el partido político. Desde el periodo revolucionario, México ha sido una administración de Estado de partido dominante, en contraste con los países de influencia británica, Francia y Japón.

La burocracia ha resultado ser tanto la solución como el problema, pues es un aparato que proporciona estructura y continuidad a los estados modernos y, al mismo tiempo, amenaza el control democrático y de partido. Henry Jacoby opina que nuestra época se caracteriza por “la forzosa transformación de la administración racional en el ejercicio irracional del poder; la falta de límites a la coherción (o corrupción), claramente definidos, y la creciente competencia de un Estado que se apropia de la independencia” (1973, p. 2). Según Heady, las tendencias autoenaltecedoras de las élites burocráticas han fortalecido el control político de la administración pública en todo el mundo. Esta sospecha del poder burocrático comenzó a intensificarse en la década de los ochenta, produciendo así los cambios documentados por los estudios de la administración pública e inspirando el descubrimiento de “nuevos paradigmas”. Sin embargo, esta intensificación está ocurriendo en el contexto de una mayor preocupación por las identidades nacionales, por la legitimidad de la autoridad y por la viabilidad política durante un periodo prolongado de los gobiernos, y estos vínculos son importantes en el largo plazo.

A la luz de las exigencias de democracia, ¿acaso el “paradigma posburocrático”, la “nueva administración pública” o el “gobierno empresarial” son las soluciones a estos serios problemas de control político y rendición de cuentas democrática? Éstos son terrenos para el escepticismo.

Vino nuevo en botellas viejas

Atinadamente, la OCDE anota que “no existe un modelo único de reforma, no existen soluciones de cajón” a los problemas del Estado burocrático (p. 19). De hecho, las variaciones de los modelos de reforma que se están poniendo a prueba en todo el mundo sugieren enfáticamente que *no existe un nuevo paradigma*, si por paradigma utilizamos la definición original de Thomas Kuhn: logros que por un tiempo proporcionan *problemas modelo* y *soluciones modelo* a una *comunidad de practicantes*.

Esto podemos verlo si comenzamos con el metaproblema que pa-

rece estar despertando el espíritu del cambio: el control político de la administración pública o la sensibilidad de la burocracia ante los ciudadanos y sus representantes. Por supuesto, éste es un problema estructural genérico del gobierno democrático moderno. Si tomamos en consideración tipos más específicos de problemas que enfrentan diferentes gobiernos nacionales, creo que descubriremos que la reforma administrativa está tomando una gran variedad de formas.

Por ejemplo, en Australia y el Reino Unido, el término favorecido para reforma parece ser “gerencialismo”, el cual, dicho sea de paso, tiene implicaciones claramente peyorativas en Estados Unidos. Un libro académico reciente de Australia, repleto de halagos para Osborne y Gaebler, dice que:

la agenda gerencialista es, en esencia, muy simple. A los gobiernos les gustaría saber que los fines públicos se satisfacen de una manera eficiente y efectiva. Las técnicas de planeación corporativa pueden especificar qué es lo que debe hacer cada departamento; la programación presupuestal significa que los fondos escasos pueden distribuirse mejor; los indicadores de desempeño proporcionan señales de qué tan bien se están alcanzando los logros; y los cambios de personal aumentan la flexibilidad de modo tal que los más capaces son recompensados y los inadecuados son removidos (Hughes, 1994).

Un estadounidense recibirá con beneplácito esta caracterización como un resumen de las ampliamente desacreditadas reformas administrativas estadounidenses de las décadas de los sesenta y setenta. Incluso el lenguaje —en el que destacan la efectividad de costo y la programación presupuestal— es el mismo de los anteriores reformistas estadounidenses. Aún más significativo es el hecho de que, en lo referente al efecto del gerencialismo, un experto observa que “en casi todos los sentidos, el nuevo enfoque simplemente no está probado”.

Una década de reforma administrativa en Nueva Zelanda manifiesta un tinte claramente distinto. Un observador experimentado afirma que “la reforma del sistema de gobierno” tiene los siguientes elementos:

el traslado de actividades puramente comerciales de departamentos a corporaciones propiedad del gobierno; la privatización de estas corporaciones en mercados comercialmente competitivos; la reorganización estructural de la administración gubernamental para promover la efi-

ciencia mediante la competencia [...] un marco de administración para la provisión de servicios por parte del gobierno central que se base en el logro de detallados objetivos de desempeño; la reducción de presupuestos.

En pocas palabras, en Nueva Zelanda están “pensando acerca del sector público en términos del sector privado”. Además, esta formulación tiene ecos en la experiencia estadounidense, por ejemplo, en los últimos estudios y en el informe presentado por la Comisión Grace, creada por el presidente Ronald Reagan. El problema de un gobierno grande se resuelve teniendo mucho menos de él. Por desgracia, se dice que las pruebas que demuestran los logros de las reformas de Nueva Zelanda son “un tanto limitadas”.

En un informe reciente sobre uno de los adornos de la reforma administrativa del gobierno de Clinton —los “laboratorios de reinención” de agencias—, la Oficina de la Contraloría General de Estados Unidos (United States General Accounting Office, GAO) dice que el propósito de estos organismos es elaborar mecanismos para probar si las agencias podrían mejorar su desempeño y su servicio a los consumidores si se reelaboraran los procesos de trabajo y se eliminaran las regulaciones innecesarias. No obstante, la GAO observó que había pocas pruebas de que se estuvieran realizando cambios fuera de los laboratorios; el cambio seguía siendo altamente específico y localizado (USGAO, 1996). Entre otras iniciativas del gobierno de Clinton se encuentran la “disminución de la fuerza de trabajo federal”, la posible eliminación de agencias completas, el establecimiento de metas y planes estratégicos para medir sus resultados, y la unión de funciones de diversas agencias. Además, en lo que se refiere a estos cambios, uno se siente apremiado a identificar cualquier cosa que se parezca a un resultado dramático y duradero.

Las características que estas formulaciones tienen en común son, en primer lugar, el grado en que reflejan las preocupaciones políticas de los gobiernos nacionales más que la implementación de soluciones modelo y, en segundo, el grado en que las promesas de reformas siguen quedando casi por completo insatisfechas, como si el punto fuera el adoptar una medida, no sus resultados. Existen pocas pruebas que indiquen que se está convergiendo en algo remotamente parecido a un nuevo paradigma. La OCDE informa que “la tasa de implementación de reformas es dispareja y su ritmo de ejecución es lento” (OCDE, 1995).

Como ejemplo final del cambio en la práctica, Osborne y Gaebler sostienen que la educación es el sistema público en Estados Unidos

“que se ha acercado más hacia un cambio de paradigma” (p. 325). Sin embargo, los periódicos de mayor circulación en Estados Unidos publicaron este verano de 1996 historias en que dicen tener pruebas documentadas de que ha fallado una de las principales esperanzas de los reformistas: el uso de las compañías de administración privadas para conducir los asuntos de las escuelas o los sistemas escolares hacia una mayor eficiencia y rendimiento de cuentas. Las esperanzas iniciales del rápido surgimiento de una cadena nacional de escuelas privadas que proporcionaran resultados por un precio razonable —en marcado contraste con las escuelas públicas estadounidenses— virtualmente han desaparecido sin dejar rastro. No ha habido un cambio de paradigma en la educación pública estadounidense.

Dunleavy y Hood, de la London School of Economics, rechazan explícitamente la afirmación de Osborne y Gaebler en el sentido de la inevitabilidad de un nuevo paradigma. Ellos describen, en cambio, múltiples futuros alternos para la administración pública con base en aspectos constitucionales que caen en dos dimensiones: el grado en que existen reglas de procedimientos generales del sistema y el grado en que el sector público está separado del sector privado (Dunleavy y Hood, 1994, pp. 13-14).

Su análisis de las posibilidades incluye lo que han dado en llamar el “Modelo del Pollo sin Cabeza” del gobierno público, en el que los servicios públicos están superadministrados en el ámbito de las organizaciones individuales, y a la vez subadministrados, porque no existe una guía por parte del sistema. Un régimen alternativo es el que llaman el “Modelo Gridlock”, en el que la proliferación de reglas en un sistema que empaña las distinciones entre organizaciones públicas y privadas provoca que sean incapaces de autorrenovarse o reformarse.

Ante esta gama de posibilidades, creo que proclamar el surgimiento de un paradigma posburocrático no comprende el meollo del asunto, por una razón fundamental: es difícil imaginar que se alcance un gobierno empresarial y gerencial sin transformar primero la naturaleza del Estado moderno en sí y sus políticas. En realidad, el estudio de la transformación administrativa es el estudio de la transformación política. Creo que lo que estamos presenciando en este momento es, de alguna manera paradójicamente, un periodo que cuestiona de modo muy fuerte al paradigma burocrático en sí. No puede negarse que el desarrollo político y el desarrollo burocrático siguen estando inextricablemente relacionados, que el Estado moderno no puede ver por los intereses de su pueblo y que el pueblo no puede efectivamente perseguir

sus propios intereses sin una burocracia gubernamental moderna. La cuestión es cómo hacer que dicha burocracia rinda cuentas.

Ley y rendición de cuentas democrática

Puesto que el problema de la administración pública moderna es la rendición de cuentas democrática (y no todos los estudiosos del tema concuerdan en esto), entonces debemos centrar la atención nuevamente en el papel de la ley pública, pues a través suyo los ciudadanos de los estados democráticos expresan colectivamente sus deseos específicos para el papel que el gobierno está cumpliendo.

James Fesler y Donald Kettl dicen: “La distinción fundamental entre organizaciones públicas y privadas es el imperio de la ley. Las organizaciones públicas existen para administrar la ley, y cada uno de los elementos que las componen —estructura, personal, presupuesto y propósito— son producto de una autoridad legal” (1991, p. 9).

Martin Shapiro detalla el significado de “imperio de la ley”:

En la mayoría de los países angloparlantes las decisiones administrativas están sujetas a una revisión judicial por abuso de discreción, que por lo general se mide si los funcionarios han: 1) considerado algo que no debían haber considerado, 2) dejado de considerar algo que debían haber considerado, 3) dado un peso inadecuado a algo que debían haber considerado, o 4) decidido sin pruebas suficientes. (1994, p. 503.)

Es inadecuado utilizar el término “abuso de discreción” cuando se resume la generalizada insatisfacción pública con la burocracia y las políticas. Tal vez el aspecto más importante de los regímenes construidos sobre la base del imperio de la ley, a fin de evaluar las perspectivas de un nuevo paradigma de la administración pública, es que existe una tendencia general —a medida que maduran las instituciones de gobierno— para que los organismos legislativos y las cortes reduzcan, con el tiempo, los límites de la discreción, en parte sustituyendo las reglas de discreción y en parte introduciendo diversos mecanismos que permitan por lo menos auditar después la prudencia con que se tomaron las decisiones. Muchos reformadores administrativos, incluidos los inspiradores de la *National Performance Review* del gobierno de Clinton, dejaron de notar que aquello de lo que se burlaban como un furioso ataque burocrático a ciegas es, en realidad, una manifestación insti-

tucional del esfuerzo continuado por crear un gobierno que sea sensible y rinda cuentas, para prevenir el abuso de la discreción. El gobierno que deja de “servir al consumidor” es en realidad el gobierno que trata de asegurar que no se abuse de la discreción, que los procesos debidos sean la regla y no la excepción, y que no se tomen riesgos innecesarios en nombre del pueblo.

Por último, en los regímenes democráticos las elecciones son la auditoría previa y posterior de la discreción administrativa y, a veces, judicial. Sin embargo, particularmente en países que van de sistemas socialistas de partido único a la competencia de partidos y las economías mixtas, establecer el imperio de la ley y la transparencia es de particular importancia (Shapiro, p. 507). “Por lo general con base en modelos europeos, la ley administrativa está resurgiendo en países diseñados para aumentar la obediencia administrativa a la ley, la transparencia y la revisión de la acción discrecional.”

Los retos que enfrenta la ley pública

Robert Reich, actual secretario del Trabajo de Estados Unidos, identificó una vez el tema central de la administración pública con lo que llamó “el dilema de la efectividad y la sensibilidad” (1990). Se refería con esto a las tensiones inherentes entre obtener resultados concretos al establecer una agenda y lograr sus metas, por un lado, y abjurar una agenda y, en cambio, escuchar y seguir los deseos del pueblo, o por lo menos los de aquellas personas que se toman la molestia de expresarse. Reich ofreció una estrategia gerencial para escapar de este dilema, la cual llamó “deliberación pública”, en la que se hace énfasis en el toma y daca, en una relación sustantiva, en un proceso de educación mutua, entre los administradores públicos y los ciudadanos. En esencia, el nuevo pensamiento empresarial que mencioné antes consiste en inventar soluciones empresariales para el dilema de la efectividad y la sensibilidad. Sin embargo, el punto de mayor importancia que planteo es de qué manera puede resolverse este dilema, no como un asunto de estrategia de administración sino como un asunto de ley pública. Yo propongo que éste es el problema paradigmático del Estado-nación moderno.

Crear modelos y soluciones para este problema implica reconciliar dos tensiones centrales que dan forma a la práctica de la administración pública:

- entre las tradiciones legal y política nacionales, por un lado, y los principios universales de la administración, por el otro; y entre los modelos de gobierno construidos sobre la premisa de que el interés propio gobierna el comportamiento público de los ciudadanos y de sus representantes, por un lado, y los modelos construidos sobre la premisa de que una preferencia por la confianza y la cooperación voluntaria motiva el comportamiento público.

El paradigma posburocrático presupone que los principios universales de administración y la premisa del *Gemeinschaft* son predominantes y que ya están trascendiendo las tradiciones racional/legal nacionales y la premisa de *Gesellschaft* en muchos países del mundo. Yo lo dudo. La importante tarea que enfrenta la administración pública consiste en descubrir mejores enfoques para crear un orden racional/legal, enfoques que aborden las insatisfacciones populares de maneras prácticas y contextualmente previsoras utilizando las herramientas estructurales que son los recursos del legislador.

Implicaciones para México

¿Cuáles son las implicaciones que esa distinción tiene para México? De acuerdo con la clasificación de Ferrel Heady, el México contemporáneo es un sistema administrativo “semicompetitivo de partido dominante”, al igual que la India (por lo menos antes de la reciente elección) y Malasia. Continúa diciendo que en México “los cuerpos legislativo y judicial no funcionan de una manera que realmente pueda supervisar la supremacía del ejecutivo” (Heady, p. 411). Los regímenes de este tipo — que se encuentran centralizados en la presidencia y funcionan sobre la base del consenso dentro del partido dominante— con el tiempo tienden “hacia una orientación de las políticas públicas que acentúa el consenso pagando el precio del descaro y la firmeza” (Heady, p. 411).

Durante el periodo revolucionario de 1910 a 1917, ocurrió un desplome casi total de la maquinaria administrativa en México.

La reconstrucción se ha realizado poco a poco. La estructura de la rama del ejecutivo actualmente incluye una confusa complejidad de unidades que van desde los ministerios más cotizados hasta una miríada de

comités interministeriales, comisiones administrativas e instituciones comerciales, financieras e industriales descentralizadas. (Heady, p. 412.)

No existe una administración centralizada del sistema de personal y, en consecuencia, aparentemente sí una amplia gama de capacidades. La fuerza dominante en la vida de los burócratas ha sido el principio de la política y el PRI. Por tanto, “los factores técnicos se subordinan a los factores personales y políticos. Es poco probable que la burocracia mexicana llegue a tener un papel importante como formulador de políticas” (Heady, p. 415).

Una administración de partido dominante, de arriba a abajo, tiene algunas ventajas. Recientemente *The Economist* dio a conocer la idea del gobierno de Zedillo de unificar 18 esquemas de subsidio para proporcionar recursos a los pobres mediante la creación de una tarjeta de crédito que vincula la recepción de varios beneficios con salud y educación. Parece una buena idea, pero es políticamente vulnerable: de acuerdo con *The Economist*, “los partidos de oposición gobiernan en varios estados, y pueden estar tentados a romper el esquema para demostrar que era impráctico [pero] el mayor reto puede que no venga de ellos sino de los burócratas y políticos de todo tipo a quienes el actual sistema les proporciona poder político”.

De manera más general, un documento reciente escrito por el profesor Luis Aguilar describe una variedad de esfuerzos que se han realizado en México y que son congruentes con “la nueva administración pública”; asimismo, afirma que “en años recientes, varias innovaciones en los procesos administrativos y métodos organizativos encontraron su impulso en la planeación estratégica, la administración de calidad total, los procesos de reingeniería, etc. Un viento nuevo y prometedor flota en las universidades y las agencias gubernamentales”. El nuevo pensamiento representa un esfuerzo por restablecer el carácter público de la administración pública, y esto tiene importantes implicaciones. Sin embargo, el autor aclara que “el carácter público de la administración no equivale necesariamente a su carácter gubernamental [...] el Estado puede cumplir sus funciones públicas no sólo por medio de las agencias gubernamentales, sino también mediante organizaciones privadas y sociales, lucrativas o no”.

Antes de terminar, no puedo dejar de señalar otra idea en el documento del profesor Aguilar. Las recientes crisis gubernamentales han demostrado que, además de mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones públicas, es “necesario someter las decisiones gu-

bernamentales al control de la ley y a una forma de vida democrática”. Yo, más que nada, quisiera saber con mayor detalle el significado de esta idea y de cómo México comienza a enfrentar la tarea de someter las decisiones gubernamentales al control de la ley y a los mecanismos legal y judicial de la rendición de cuentas democrática. Confío en que México determinará el futuro de su administración pública definiendo el papel de los ciudadanos y el significado de la rendición de cuentas democrática, y no implementando el gerencialismo.

Referencias bibliográficas

- Caiden, Gerald F. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Nueva York, Walter de Gruyter.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, julio-septiembre, pp. 9-16.
- Fesler, James W. y Donald F. Kettl (1991), *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- Heady, Ferrel (1996), *Public Administration: A Comparative Perspective*, 5a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Hughes, Owen E. (1994), *Public Management and Administration: An Introduction*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Jacoby, Henry (1973), *The Bureaucratization of the World*, Berkeley, University of California Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1995), *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, París, OCDE.
- (1996), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, París, OCDE.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, Estados Unidos, 1992.
- Peters, B. Guy (1992), “Public Policy and Public Bureaucracy”, en Douglas E. Ashford (ed.), *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, parte III, cap. 13, pp. 283-316.
- Reich, Robert B. (1990), *Public Management in a Democratic Society*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Shapiro, Martin (1994), “Discretion”, en David H. Rosenbloom y Richard D. Schwartz (eds.), *Handbook of Administrative Law*, Nueva York, Marcel Dekker, pp. 501-517.

Laurence E. Lynn, Jr.

U.S. General Accounting Office (1996), *Management Reform: Completion Status of Agency Actions under the National Performance Review*, GAO/GGD-96-94, Washington, U.S. General Accounting Office, junio.