

.....
Bernard S. Silberman, Cages of Reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain. (The University of Chicago Press, 455 pp.)

Pablo Rojo Calzada

El desarrollo del aparato administrativo del Estado bajo dos perspectivas: una administración profesionalizada o un modelo organizacional es el hilo conductor de B. S. Silberman para realizar un estudio histórico y un análisis político de la evolución del llamado estado racional.

La racionalización a que se refiere se trata del conjunto de normas y reglas que le dan coherencia y legitimidad a la integración y, desde luego, el funcionamiento del aparato administrativo del Estado. Particularmente, destacan las formas,

métodos, costumbres y criterios que rigen a la selección y al reclutamiento del personal que estará encargado de la toma de decisiones. La racionalización del cuerpo administrativo es entonces la vía para reducir los altos costos de actividades descoordinadas en sociedades cada vez más complejas.

El crecimiento tan importante que durante los dos últimos siglos experimentó el Estado en todo el mundo, así como el incremento de las autoridades electas, con la subsiguiente necesidad de delegación de la facultad de decidir, han puesto sobre la mesa la discusión sobre cómo seleccionar al personal que va a recibir dicha facultad. El debate ha girado alrededor de cómo asegurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, pero también de cómo encontrar un equilibrio. Particularmente, la

oposición política en turno siempre va a exigir neutralidad a los medianos y altos niveles de decisión, quienes integran el grupo del llamado servicio civil de carrera.

Es entonces bajo esta perspectiva que surgen las dos alternativas. El primer modelo de racionalización se caracteriza por el control y el manejo de la información de manera organizacional. De manera que son las reglas las que privilegian el desarrollo de personal vía una carrera al interior de la organización, más que el reclutamiento vía la designación directa de elementos externos. El modelo de profesionalización, por su parte, se refiere a otorgar habilidades, información y regulación a los elementos de manera individualizada vía la capacitación profesional. El nivel de desempeño profesional validado o demostrado es el primer criterio de entrada y no necesariamente es el inicio de una carrera institucional.

El autor inicia con una exploración de las estructuras burocráticas de Francia, Japón, los Estados Unidos y la Gran Bretaña. La primera evidencia que destaca es que la racionalización del Estado burocrático aparece durante los siglos XIX y XX. En todos los casos, hay elementos para suponer que dicha aparición está ligada a los problemas de sucesión política, por lo que la racionalización de la burocracia es

consecuencia de las elecciones estratégicas del poder político en tránsito.

El modelo organizacional surge bajo una situación de alta incertidumbre, en la cual se busca encontrar un esquema que permita que la ejecución de las decisiones se dé en una forma más o menos uniforme. En este caso la lealtad no es suficiente. La alternativa más viable es crear categorías de las diferentes posiciones, y definir a partir de ellas una serie de descripciones del trabajo, designar las capacidades apropiadas y capacitar o designar a la gente que las tenga. El poseedor de dichas capacidades adquiere entonces un cierto grado de autonomía y por lo tanto no es fácil asegurar su lealtad. La imposición de reglas no resuelve del todo el problema. Por ello, la racionalización de los papeles administrativos, en términos de su definición cualitativa y cuantitativa, dan la solución a los problemas de uniformidad y legitimidad.

Aquí se encuentra el caso francés que a partir de la revolución de 1789 padece de una sucesión intempestiva de regimenes de gobierno que pasan de las monarquías a las repúblicas y los imperios. La incertidumbre para sostenerse en el poder es alta. Por ello, no es de extrañar que los diferentes gobiernos hayan asegurado el concepto del control estatal en la educación superior y que ésta fuera la que produjera los candidatos a

los concursos para los diferentes puestos. Este monopolio impidió el desarrollo de la certificación profesional como un valor generalizado. La especificidad del conocimiento organizacional fue lo que permitió que ciertos políticos logaran mantener sus posiciones de poder. El número de puestos públicos que se crearon fue cada vez mayor y fue ocupado por un grupo cada vez más capacitado y con compromiso institucional para con el Estado. Con el tiempo, los funcionarios adquirieron experiencia que los fue haciendo indispensables y por ende poco removibles. Esto generó incentivos para que los jóvenes recién formados se integraran al sector público con la idea de hacer una carrera dentro de él y con la ventaja de, en un momento dado, poder ingresar al sector privado sin perder los beneficios de la trayectoria en el sector público.

En el mismo sentido, el desarrollo de la racionalización en el Japón está muy ligado al devenir político que tuvo lugar luego de los acontecimientos de la restauración imperial Meiji de 1868. En pocos años, los altos funcionarios de origen aristocrático habían sido sustituidos por nuevos líderes. Para legitimar este nuevo liderazgo se tomó a la burocracia como la estructura primaria del liderazgo político. Se dejó al emperador con un poder limitado y con la personalización

del interés público. Sin embargo, al resto de los ciudadanos se buscó considerarlos bajo una óptica de igualdad. El carácter público de los nuevos líderes se justificó entonces por su grado de profesionalización y su lealtad institucional, en contraposición con el interés privado que mostraban los de estirpe aristocrata.

El modelo de profesionalización se da en los esquemas de baja incertidumbre, en donde la flexibilidad adquiere mucha importancia y se caracteriza por la entrada lateral, por la movilidad interdepartamental, por un mayor rango de movilidad vertical y, evidentemente, por la movilidad entre las organizaciones públicas y privadas. El concepto de carrera se ve más como un papel profesional que como el desempeño al interior de una organización. De ahí que los conceptos de antigüedad y de jerarquía revistan menos importancia. El problema central aquí es la rendición de cuentas sobre la tarea encomendada.

En los Estados Unidos, es a través de la interacción de los partidos políticos que se llega a una redefinición de la composición de los cuadros burocráticos. Es decir, la tradición había permitido el sistema de explotación que se caracteriza por la libre designación de los servidores públicos de todos los niveles sin necesidad de justificación respecto de la labor

encomendada. A finales del siglo XIX, surgieron grupos de reformistas que pugnarían por un cambio que obligara a la profesionalización de los funcionarios, lo cual era acorde con el resurgimiento de la vida profesional que se había convertido en el espíritu de vida de la clase media norteamericana. Los reformistas lograron que los líderes partidistas tradicionales desistieran de la libre designación, con excepción de los altos niveles. Estos líderes, principalmente del partido republicano, se dieron cuenta de que la lealtad al partido y la ocupación de puestos no era ni la mejor ni la única estrategia para consolidar su liderazgo, así es que optaron por la inclusión de grupos con intereses organizados. En esa lógica los reformistas fueron cooptados pues

encontraron un canal no sólo para contener la explotación, sino para tener influencia en las políticas públicas.

Por su parte, en la Gran Bretaña victoriana el Parlamento sustituyó definitivamente a la monarquía en la designación de los funcionarios públicos. Sin embargo, no lo hizo bajo un mecanismo estable y predecible para la selección de cuadros. Por ello, los líderes políticos buscaron aumentar la autoridad y la estabilidad de las instituciones ejecutivas del Parlamento y debilitar la independencia de los legisladores sin funciones ejecutivas. De

ahí que se diera una reforma en la facultad de designación del Parlamento cuya negociación final fue la creación de un servicio civil dependiente de estructuras educacionales altamente estratificadas. De esta forma, se arrajo a la gente con mayor nivel y se hizo del servicio público una profesión.

La evidencia empírica muestra que países como Francia, Japón y Alemania experimentaron la institucionalización de la administración racionalizada en una etapa temprana de su industrialización, mientras que los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia y Suiza lo hicieron en una etapa ya muy avanzada de su industrialización. El factor que hace la distinción es al parecer la cultura política. Lo que parece ser otra evidencia es que los países que adoptaron la racionalización en una etapa de menor industrialización desarrollaron un modelo organizacional, mientras que los países que lo hicieron al estar más desarrollados terminaron con una orientación profesionalizada.

Las dos alternativas de solución presentan no visiones opuestas, sino dos posibilidades de cómo las burocracias pueden actuar de manera racional. En Estados Unidos y la Gran Bretaña, la reforma administrativa burocrática se efectuó como un resultado de la oposición partidista y

constitucional en combinación con la emergencia de los nuevos patrones educativos, lo que modificó el liderazgo político. Sin embargo, en ambos modelos los niveles de incertidumbre fueron resueltos por la creación de mercados internos de trabajo.

Cuando ambos modelos iniciaron su conformación, no había teoría que indicara cómo desarrollar una burocracia; esta última se diseñó conforme las contingencias de los líderes políticos afectaban su *status* al frente del poder. El proceso de racionalización fue esencialmente un proceso político, no el producto de un proceso sistémico social general dirigido inevitablemente hacia la maximización de la utilidad social. La creación de normas del papel burocrático en la sociedad moderna es la consecuencia de presiones políticas que tuvieron que ver con la redefinición de las estructuras de poder y el criterio para acceder a él.

La burocracia legal racional es definitivamente técnicamente superior a cualquier otro sistema administrativo, pero no fue el entendimiento de este concepto lo que condujo a su creación por los líderes políticos. Cada respuesta o propuesta generó un nuevo desequilibrio que, de manera interactiva, produjo respuestas hasta lograr lo que podríamos llamar la institucionalización de la racionalización.

El estudio de Silberman es de un gran valor en cuanto a que demuestra como la racionalización es el resultado de un proceso de interacción colectiva y que se desarrolla con el tiempo. Sin embargo, después a un poco el papel que la teoría ha jugado en el modelado de las estructuras de la administración pública particularmente durante el siglo XX, pues la racionaliza con como el mismo Silberman lo deja claro, no es un proceso estático y se alimenta del flujo que está a su alrededor.

El autor no entra al debate con las propuestas teóricas actuales desde la perspectiva de la racionalización. Es decir, teorías como la Nueva Gestión Pública (NGP) reclaman al Estado menor autonomía y mayor descentralización. En este marco, claramente se señala al servicio civil de carrera como una rigidez no deseable dentro de un estado moderno que pretende ser más eficiente.

Este marco teórico ha tenido buena aceptación entre muy diversos grupos políticos, lo que hace suponer que una estructura administrativa del Estado como un ente autónomo del resto de la sociedad, es decir, más o menos neutro está fuera de contexto. Esta última postura tiene como consecuencia el incremento del nivel de burocratización de la elaboración de las políticas y un fortalecimiento del servicio civil de carrera, lo que hubiera sido visto como un

ejemplo de la racionalización. Por lo anterior, no queda muy claro cuáles serán las consecuencias concretas de la racionalización en el futuro, es decir, si estamos viviendo un cambio de paradigma.

Para el caso mexicano estas herramientas nos permiten hacer interpretaciones sobre las modificaciones que la presente administración ha propuesto para el aparato burocrático. Particularmente, por la reciente aprobación de la ley que instituirá el servicio civil de carrera, de cuya coordinación se hará cargo la nueva Secretaría de la Función Pública. Cabe preguntarse entonces si se trata de una búsqueda de la racionalización como es repuesta a una coyuntura política determinada o es parte de un proyecto más amplio de reforma del Estado.

Aunque *Cages of Reason* nos da algunas directrices, tampoco debe ser considerado como un texto que proporcione elementos concretos para pensar en soluciones, por ejemplo, a la divergencia que produce el pensar que en nuestro país se pueda pasar a un esquema de servicio civil de carrera, pero, con características que le permitan adaptarse a las necesidades actuales en las que se solicita flexibilidad y capacidad de respuesta rápida y adaptación a nuevas circunstancias.

Lo que sí es probable es que estemos presenciando el momento en que nuestro cuerpo administrativo público está

encontrando o diseñando su propia "paula de la razón".

■

Training a New Generation of Leaders; Woodrow Wilson Center Report on the Americas 3, del Woodrow Wilson International Center for Scholars (Latin American Program, 2000, 276 pp.)

Jonathan David Lira Beitán

A partir de la década de los ochenta con la incorporación del modelo neoliberal, se fueron creando programas de posgrado que responderían a las necesidades de incorporar a todas las áreas de la sociedad al nuevo contexto internacional. De esta manera en la década de los noventa surgió, en algunos países de América Latina y Centroamérica, la necesidad de reconfigurar la acción del gobierno en la economía y la sociedad. En esa sintonía se crearon programas de posgrado en administración y/o políticas públicas con la finalidad de formar profesionalmente a una nueva generación de líderes encargados de la elaboración, implementación, investigación y análisis de políticas públicas.

El libro que se reseña a continuación, titulado *Training a New Generation of Leaders*, es una compilación de siete trabajos

en los cuales se analizan y evalúan los programas de posgrado en administración y/o políticas públicas impartidos en los Estados Unidos, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Perú y Chile. El propósito que se persigue con ello es el de presentar al lector una clara visión sobre el desarrollo y evolución de esos programas a la luz de la descripción de sus principales características,¹ diferencias, fortalezas, debilidades y retos hacia el futuro.

El libro se encuentra dividido en siete capítulos. En el primero se hace un estudio de los programas de posgrado en administración y/o políticas públicas que se imparten en los Estados Unidos, con la finalidad de que el lector conozca el número de programas, las principales instituciones que los imparten, sus costos, el perfil de los estudiantes y los docentes. Y el campo de trabajo al que tiene acceso los egresados. De igual forma, se lleva a cabo un análisis más detallado sobre los programas que imparten cinco universidades en los Estados Unidos (Harvard University, Princeton University, University of California at Berkeley, Syracuse

University, Carnegie Mellon University), las cuales se encuentran dentro de las diez mejores en las materias citadas.² En calidad de corolario del capítulo se presenta una descripción de los vínculos que guardan estas instituciones de educación y sus programas de posgrado con algunas universidades, instituciones y alumnos de América Latina y Centroamérica.

En el segundo capítulo se hace una evaluación de los programas de posgrado en administración y políticas públicas en México. Dentro de esta evaluación se analiza el origen y la evolución de estos programas, a través de los avances técnicos que se fueron dando, principalmente en materia del análisis cuantitativo y económico. Con posterioridad se señala el número de programas de maestrías que se imparten, las principales instituciones que los acogen, y se define cuál es la importancia de estos programas para el gobierno de México, qué instituciones los financian y su manera de financiados. Por último, se presenta un estudio puntual acerca de cuatro instituciones educativas que imparten este tipo de programas (Instituto

¹ La caracterización se enfoca principalmente en los siguientes aspectos: origen, el número de programas que han aparecido, su costo promedio, el proceso de admisión a los mismos, las materias que se imparten, los programas de financiamiento, el perfil de la planta docente, el perfil del estudiante, el mercado de trabajo, las prácticas profesionales y académicas, y las condiciones sociales de los alumnos.

² En lo que concierne a ellas se describen el perfil de la institución, sus objetivos académicos, los programas de posgrado que imparten en administración y/o políticas públicas, las materias que se cursan, los métodos de enseñanza, el perfil de los estudiantes y egresados, y los campos de trabajo.

Tecnológico Autónomo de México, ITAM;
Centro de Investigación y Docencia
Económicas A.C., CIDE, Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO, Instituto Nacional de
Administración Pública, INAP).³

En el tercer capítulo se hace una revisión sobre el estado actual de los programas de posgrado en políticas públicas en Venezuela. En un primer momento, se elabora un análisis sobre la formación de los servidores públicos, el servicio civil y los problemas en la calidad de los recursos humanos en el sector público. Más adelante, se describe la historia de los movimientos para la creación de un sistema de educación para servidores públicos y el surgimiento de los programas de posgrado en universidades e instituciones de educación superior. Por último, se define cuál es la importancia de los programas que existen en el extranjero y se hace una breve semblanza del sistema de educación superior.⁴

³ Los temas tratados en el análisis son: el perfil académico de la institución, los objetivos de los programas, las materias que se imparten, la duración de los programas, el perfil de los estudiantes, la formación de los docentes, el número de alumnos, las características de los estudiantes, el costo y financiamiento de los programas, y la vinculación que mantienen estas instituciones con otras universidades o instituciones de educación en el extranjero.

⁴ Los aspectos señalados son los siguientes: el número de programas de posgrado en administración y políticas públicas y las universidades e instituciones que los imparten (IESA, CEPDES, Inepian Ministerio de Planificación, Universidad de Oriente, Universidad Simón Bolívar, Universidad de Santa María, USM, Universidad Rafael Urbaneza, Universidad Central de Venezuela y Universidad del Zulia); las materias que se enseñan, el número de alumnos que aplican para participar en el proceso de selección, el número de alumnos que son aceptados, las características y perfil de los estudiantes, la formación de los docentes, el perfil de los egresados, y la duración de los programas.

En el cuarto capítulo se realiza, por un lado, un análisis de las políticas públicas orientadas hacia los programas de posgrado en Brasil. En este análisis se presenta una breve síntesis histórica del sistema de educación superior en este país. Por otro lado, se estudian los programas en ciencias sociales y la importancia de las políticas públicas en las ciencias sociales. Como punto final, se analizan algunos de los principales programas en administración y políticas públicas, mediante la descripción de su perfil y la caracterización de las instituciones que los imparten.

En el capítulo siguiente se realiza un acercamiento al caso argentino y su relación con el modelo de enseñar políticas públicas en los Estados Unidos. El contenido de este apartado se concentra en analizar el contexto institucional y educativo de los programas de posgrado en Argentina, su costo promedio y su expansión. Con posterioridad se señalan las características de los programas de

maestría en administración y políticas públicas, los objetivos de estos programas, las instituciones que los imparten (Universidad de San Andrés, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín), la duración de los programas, los cursos impartidos, el financiamiento de los programas y el perfil de los estudiantes.

En el capítulo seis se aborda la experiencia peruana. Aquí se hace una reseña sobre los orígenes de los programas de posgrado en políticas públicas y las universidades pioneras en el tema. Más adelante se dan a conocer las universidades que actualmente ofrecen programas en políticas públicas y /o programas relacionados, el número de estos programas y las características de los mismos. Una vez realizado lo anterior, se analiza, de manera minuciosa, un grupo de programas que se imparten en algunas universidades de Perú (Pontificia Universidad Católica de Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos), de las cuales se describe el perfil del estudiante, el perfil académico de los profesores, los cursos que se imparten. Por último se señala el compromiso del gobierno peruano por la vinculación educativa con universidades extranjeras.

En el último capítulo de este libro se realiza un análisis similar. En la vez que el contexto académico chileno, igualmente, lógicamente analítica parecida se describe, primeramente, las características de los programas, los requisitos que se deben cumplir para ser aceptado en algún programa y las expectativas que se tiene de los programas en el futuro. En un segundo momento se realiza una reseña sobre el origen de los programas en Políticas Públicas y la importancia que tuvo la consolidación de la reforma económica institucional en el surgimiento de estos programas.

Posteriormente se hace un análisis de tres programas de maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago.⁵ Como punto de cierre se dan a conocer las fortalezas y debilidades de cada programa.

Sin duda alguna estamos en presencia de un texto que permitirá a los interesados en este tema conocer el origen de este tipo de programas, el enfoque que se le da en cada nación, el grado y nivel de desarrollo de los programas, el costo de los mismos, las materias que se imparten, las características de los estudiantes, el perfil profesional de los

⁵ Lo que se realiza es una descripción pormenorizada de los objetivos académicos, la duración de los programas, el perfil académico de los profesores y de los estudiantes, los costos de los programas, el número de trabajo de los egresados y los programas con los que mantienen vínculo en el extranjero.

egresados, así como los retos futuros de los programas.

Sin embargo debe mencionarse que debido a la velocidad con la que hoy en día se vienen dando las transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas, las universidades e institutos de educación superior han tenido que experimentar transformaciones institucionales que afectan de manera positiva o negativa a los programas de posgrado que imparten. Por lo tanto es pertinente tener presente que una

parte de la información que aparece en este libro ha cambiado por las razones

previamente señaladas. Lo anterior obliga a llevar a cabo una revisión periódica sobre el desarrollo de estos programas con la finalidad de ir actualizando esta información. Ello facilitará tener una visión más exacta sobre la evolución y las transformaciones que estos programas vayan experimentando y, al mismo tiempo, conocer el comportamiento de la importancia que los gobiernos de cada país le otorgan a este tipo de programas.

RESÚMENES

De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características

Dan Guttman

Este artículo sostiene que la "gobernanza" puede verse como una ideología, en el sentido de una visión política del mundo que busca trascender las diferencias políticas o culturales existentes, y que alega estar basada en la teoría social y la ciencia social.

Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al "e-gobierno"

Vicente Ugalde

En el movimiento general que observa actualmente la reforma de la gestión pública, la adopción y desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) es un tema fundamental. Uno de los aspectos más relevantes del proceso de transición al "e-gobierno" es la desmaterialización de los procedimientos administrativos y de la prestación de servicios. El texto revisa que la aparición de un sitio electrónico de trámites administrativos supone un complicado trabajo de reorganización interna de la gestión pública, pero también de ajustes legales y de reingeniería de procedimientos. Para ello, a través de una aproximación retrospectiva, se revisa el caso de la simplificación administrativa y de mejora