

El lector tiene en mano una obra que trata de la *gerencia pública en la globalización*, es decir, los tiempos actuales. Por lo tanto, en ella se explora la aparición y persistencia de dos fenómenos estrechamente relacionados: gerencia y globalización, que actualmente obran como emblemas del nuevo siglo.

Hoy día los gobiernos han dejado de operar aisladamente, tomando una posición primordial la cooperación y la coordinación intergubernamental. De aquí surge la noción del multigobierno junto con la ancestral idea de unigobierno, pues en la medida en que la globalización constituye un emblema del siglo XXI, los estados nacionales ejercitan su soberanía, al mismo tiempo que incrementan sus relaciones con otros estados y con los organismos multinationales. La mayor parte de sus decisiones trascendentales tienen insumos internos y externos por igual, toda vez que desde el punto de vista planetario, esos insumos son productos que fluyen desde fuera.

Debido a que el aspecto relevante de la economía globalizada es el comercio, y que el mercado y la competencia son la base del proceso mercantil, la gerencia contemporánea tiende a estar dominada por incentivos comerciales.

Esa gerencia es llamada nuevo manejo público (*new public management*).



Omar Guerrero • Gerencia pública en la globalización

Gerencia pública en la Globalización

Omar Guerrero



Gerencia
pública
Globalización^{en la}

Gerencia Pública en la Globalización

Omar Guerrero



Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM
*Facultad de Ciencias Políticas y
Administración Pública*



MÉXICO

2003

Primera edición, junio del año 2003

© 2003

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

© 2003

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-346-X

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

A Omar Augusto

Yo fui invitado a participar en unas conferencias como Premio Nobel de Economía, pero no deserté traicioneramente de mis orígenes politológicos, para así defender a nuestras instituciones políticas contra el imperialismo de la maximización utilitaria, los mercados competitivos y la privatización.

HERBERT SIMON, 2001



Presentación

MTRO. JULIO CÉSAR OLVERA GARCÍA*

SIN LUGAR a dudas, este inicio de siglo del que somos testigos pasará a la historia bajo la marca de lo global, intentando de un modo u otro atrapar bajo dicho concepto las vicisitudes que marcan a la sociedad contemporánea.

El derrumbe de los experimentos de planificación centralizada, la crisis fiscal del Estado de bienestar y el progresivo abandono de las estrategias macroeconómicas de corte keynesiano que, en su momento, dieron forma a la organización económica, política y social de diversos países del orbe; se han visto sustituidas por la afirmación de un nuevo paradigma científico-técnico y la internacionalización del capital que permiten hablar de procesos de reestructuración en los más diversos ámbitos: económico, territorial, político, social y cultural.

En el plano político, destaca que la agenda de los países sea dictada cada vez más por los intereses de las transnacionales y los organismos supranacionales y, cada vez menos, por las necesidades y demandas nacionales; al punto que la política abandona progresivamente su función de administrar el proceso económico y social interno, para gestionar estrategias financieras impuestas a los países de fuera hacia adentro. En este sentido, quizá no sea aventurado afirmar que la reestructuración económica marca la pauta a seguir en el ámbito de la política al interior de los países menos desarrollados.

La superación de las condiciones de crisis económica derivadas del modelo anterior, supuso el inicio de un proyecto reestructurador que hiciera posible adecuarse a las exigencias impuestas por la coyuntura económica interna-

* Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

cional emergente, es decir, por la llamada globalización. Sin embargo, el proyecto reestructurador no sólo sustituyó el proteccionismo por una política de apertura comercial y de impulso a la inversión extranjera, sino que —contrario al intervencionismo estatal— propició una reestructuración del aparato de gestión e intervención estatal, mismo que sólo debería cumplir funciones de vigilancia.

Es precisamente en este contexto —de agotamiento del modelo intervencionista-proteccionista y de emergencia de tendencias desregulacionistas— que el análisis en torno al papel de la gerencia pública reviste particular importancia; pues además de afrontar la escasez de recursos, los administradores deben hacer frente a la reducida motivación y la ampliación del escepticismo.

A los administradores públicos nos toca reconocer que los cambios sufridos en los formatos organizacionales y los estilos gerenciales, no corren paralelos a los cambios que experimenta la sociedad; y que si bien desde finales de la década de los años noventa la reforma de los aparatos administrativos ha adquirido una relevancia significativa, la reflexión al respecto no ha sido prolífica.

Por todo lo anterior, es especialmente importante y oportuna la edición del libro Gerencia pública en la globalización; que teniendo tras de sí el prestigio académico de Omar Guerrero, nos asegura tener en nuestras manos una de las pocas obras que, con seguridad, se convertirá en poco tiempo en un libro de consulta obligada entre los interesados en la administración pública y en el gobierno.

Es preciso destacar además que la importancia de este libro no sólo radica en lo actual de su temática; sino, principalmente en el enfoque que nos permite comparar la administración pública y la gerencia, reconociendo que a pesar de tratarse del enfrentamiento de visiones diversas, comparten principios similares.

Este inicio de siglo de tendencias globalizadoras nos obliga a reconocer que la gerencia pública de casi todos los países requiere paciencia y habilidades, exige una convicción extraordinaria de que la acción colectiva puede mejorar la calidad de vida. Y, más aún, requiere del reconocimiento de que la administración no es la mera aplicación de la ley sino más bien un compo-

nente vital del proceso gubernamental con un potencial enorme —y a menudo desaprovechado— para ayudar en la creación de una economía y sociedad mejores.

La obra que hoy nos presenta Omar Guerrero nos permite reconocer que a la par que la realidad política muta, los conceptos con los que se analiza se desplazan y las prácticas políticas cotidianas se redefinen; por lo que es preciso contar con elementos analíticos que nos permitan realizar una evaluación crítica y detenida al respecto; y es ello precisamente lo que nos ofrece Gerencia pública en la globalización, donde nos presenta de manera detallada una reflexión que nos permite reconocer que la confrontación policy versus manejo surge de la dicotomía política versus economía, que si bien en algún momento se advirtieron próximas, hoy comienzan a distanciarse.

Sin duda, el planteamiento central de este libro nos deja con una gran responsabilidad en nuestra labor profesional: reconocer que en esta era global, la gerencia que se adjetiva como pública, está cada vez más distanciada de la política y más próxima a la economía.

Dada la pertinencia y actualidad de la temática, la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM brinda por la edición de este libro, y hace votos porque éste no sea el punto final de un proceso de investigación, sino el detonador de nuevas, diferentes e incluso divergentes posturas analíticas que nos permitan comprender la sociedad contemporánea.



Prólogo

MTRO. JOSÉ MARTÍNEZ VILCHIS*

Gerencia pública en la globalización, continúa la tradición presente en muchos de los libros, ensayos y artículos que ha publicado Omar Guerrero: la tradición de aportarnos reflexiones fundamentadas en un profundo conocimiento de la administración pública, para entender desde la perspectiva de países como México los hechos que tienen presencia universal. Estos países son objetos receptivos de esos hechos más que sujetos activos que los originan.

Por ello es importante que especialistas mexicanos y latinoamericanos como Guerrero, confirmen nuestra convicción de que somos capaces de ofrecer interpretaciones válidas para nosotros, que no se agoten en autores ubicados en los países ahora globalizadores, sino en obras como la presente donde se puede develar esa cara oculta de la realidad. Algunos lectores habrán estado cerca de descubrir por sí mismos lo que hay detrás de las propuestas económicas, políticas y administrativas de la globalización en la forma de libre cambio como su característica más distintiva; y explicada magistralmente en los capítulos del dos al cinco de este documento donde se señala la participación de la ONU en el diseño de propuestas de modelos de administración pública en países subdesarrollados y en transición hacia el desarrollo.

En esta parte destaca por su capacidad explicativa el comentario de Fred Riggs que detalla el escenario burocrático *despacho* y sus modelos *cámara*, *oficina* y *sala*, herramientas para que el lector pueda analizar fenómenos burocráticos específicos. Esta obra, al ser reveladora, tam-

* Secretario Administrativo, Universidad Autónoma del Estado de México.

bién es contestataria. El análisis crítico que aporta este libro, alimenta sin duda la construcción de opciones más favorables para enfrentar nuestros tiempos.

El presente libro se suma a una larga cadena de publicaciones del autor cuya trayectoria de investigación llega a 30 años. A lo largo de esta conspicua trayectoria, Omar Guerrero ha escrito con oportunidad y pertinencia sobre los temas que son prioritarios para la administración pública mexicana en su momento. En esta lógica los intereses del autor han ido desde la definición misma de la administración pública, el descubrimiento de sus orígenes y las etapas de maduración de la ciencia administrativa del Estado hasta los actuales desafíos posteriores a la era de la modernización, pasando por la discusión siempre vigente, sobre la naturaleza política de la administración pública. Este escollo es superado en su momento por la misma obra de Omar Guerrero y reafirmado en el propio epígrafe de este documento donde Herbert Simon en el año 2001 previene a los interesados en esta disciplina de la ciencia, no dejarse llevar por excesos al aplicar las técnicas del mercado y menospreciar el análisis politológico al estudiar la realidad en los países bajo estudio.

Esta publicación, al igual que otras, refleja su vocación didáctica por ejemplo, cuando clarifica conceptos de uso cotidiano en los medios de comunicación, en el salón de clases o en el lenguaje del especialista, como es el caso de las nuevas denominaciones que se han dado a las dependencias de la administración pública federal en México. Ellas tratan de replicar las ideas del nuevo manejo expresado como innovación, reinención, reingeniería o *management* de autores, como Tom Peters, Peter Drucker, o David Osborne y Ted Gaebler en países anglosajones. Las fases previas de esta influencia del exterior sobre la administración pública están mostradas a lo largo del libro en particular cuando se marcan las etapas por las que ha pasado la influencia internacional que ha incidido directamente sobre la administración pública de los países que participan de la globalización como libre cambio, desde las recomendaciones de la Organización de Naciones

Unidas a los países subdesarrollados, pasando por la etapa de la asistencia técnica de los Estados Unidos, hasta la más reciente denominada modernización administrativa.

Por ello el tema de la globalización no podía estar fuera de los problemas de investigación de la obra de Omar Guerrero, pero al igual que en libros anteriores, aquí se presenta una visión independiente de intereses económicos y con un neto interés académico. Es decir, una perspectiva que es resultado de un análisis de los hechos mismos avalada por la opinión de autorizados tratadistas quienes en convergencia con el autor son capaces de mirar por arriba de los estudios poco profundos o condicionados por posturas comprometidas por financiamientos de diversa índole.

Se trata de un libro que analiza temas de completa actualidad como es la globalización y el *new public management* (neomanejo de la administración pública), a la luz de la más sólida concepción de lo estatal y lo público como conquista incuestionable de la modernidad. Esto es la obra analizada: una vieja polémica vista a través de la más reciente actualidad.

Entre las aportaciones de la obra destaca la afirmación de que la administración pública está determinada por fuerzas diversas. En primer lugar por la política y la economía, y en general por intereses sociales, mientras que en el *new public management* de entrada se descarta el factor político y se considera que la administración estatal puede funcionar mejor con la lógica del mercado, sin “interferencias políticas”, que en países como México estamos lejos de alcanzar.

El *new public management* o neomanejo público como lo llama el autor es funcional al fenómeno de la globalización, que es una forma de llamar al actual fenómeno de la mundialización. En efecto, la globalización obedece a una “era de la economía a la cual se ha subordinado la política”.

Como ejemplo se observa la imbricación entre el nuevo manejo, los organismos financieros internacionales y el papel de los países según su desarrollo. En otras palabras, en la llamada globalización participan

dos tipos de países: los países globalizadores (Estados Unidos, Alemania, Japón, Europa occidental y otros) y los países globalizados, ahora llamados emergentes. En esta dicotomía el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial actúan como impulsores de la privatización y de la exportación del *new public management*.

Para el *new public management* el concepto ciudadano resulta anticuado porque no permite vincular la calidad y oportunidad de los servicios públicos con la satisfacción de los beneficiarios. En cambio, el empleo del concepto de cliente supuestamente obligaría a la administración a adecuarse a las necesidades del segundo; de esta manera se introduce en la administración del Estado una categoría económica que se incluye de manera forzada en la jerga estatal.

Otro de los inconvenientes del *new public management* es su visión microadministrativa, resultado de sus orígenes empresariales que lo limitan a una visión de corto plazo, similar a la idea de las empresas cuando ven culminado el objeto de su existencia con el logro de la ganancia. El Estado y su administración por el contrario no pueden desentenderse del futuro, de la sociedad a la que sirven, ni simplificar sus políticas en torno a objetivos tan singulares y aislados que se olvidan de la complejidad de la vida social. Por ello, la producción de bienes y servicios no rentables no son de su interés, a pesar de que la sociedad, especialmente de los países llamados emergentes, dependen en buena proporción de ese tipo de servicios; es decir, el desarrollo social no puede ser asumido por el neomanejo público sino como un fenómeno marginal que usualmente se distorsiona al entenderlo como de beneficencia pública o de apoyo “filantrópico” a los pobres.

Difícilmente se puede establecer un modelo posburocrático sin antes transformar al Estado. Para Omar Guerrero, al igual que para otros tratadistas de ciencias sociales, el problema no es acabar con la burocracia, sino que ella misma rinda verdaderamente cuentas a la sociedad en la que se sustenta. En la mejor de sus acepciones la posburocracia sería una forma de organización radicalmente descentralizada donde los niveles jerárquicos y la respuesta de las demandas ciudadanas sean

casi inmediatos; lo cual sólo se puede dar en países altamente desarrollados y en sociedades políticas aún inexistentes en los países subdesarrollados.

Esta hipótesis de Estado mínimo no se da ni aun en los países avanzados, como es el caso del Reino Unido, donde la más radical de las reformas desburocratizadoras solamente redujo en 10 por ciento el número de funcionarios entre 1987 y 1996. Es evidente que la propuesta del *new public management* para crear mercados internos dentro de la administración pública de forma tal que sus diversas entidades compitan por ofrecer mejores servicios públicos, podía conducir a ahorros y a la eficiencia como en otros países, pero en naciones como las de Latinoamérica, por su nivel de cultura política-administrativa, podría dar lugar al caos. En este esquema, dichas entidades en vez de colaborar entre ellas entrarían en conflicto de forma tal que se acabaría la unidad de acción característica reconocida por los propios tratadistas norteamericanos de la época wilsoniana, como una de las más caras virtudes de la administración pública.

Quienes están convencidos de que el Estado de derecho debe ser guía para la acción y de que el desarrollo social es una obligación del Estado, encontrarán en este libro un capítulo de gran inspiración donde se valora a la administración pública del Estado moderno a partir del estudio clásico de la burocracia de Max Weber. Guerrero pregunta al lector sobre la vigencia o no de Weber y al igual que autores como Erza Suleiman que en un artículo del Ministerio de Administraciones Públicas de España en el año 2002, alude a autores como Schumpeter, Kochanowicz y Linz para defender la necesidad de una burocracia adaptada a los diferentes estadios de desarrollo democráticos en países que transitan a la democracia o incluso los que ya cuentan con una fuerte consolidación.

En este libro de Omar Guerrero, de manera similar al carácter complementario que señala esta obra entre el sector público y privado, se puede hablar de funciones estatales y servicios públicos a cargo del Estado. Las funciones estatales son actividades vitales para la subsisten-

cia del orden público que en la sociedad moderna sólo pueden ser desempeñadas por el Estado —entre ellas la defensa nacional, la política exterior y la seguridad pública—, los servicios públicos contribuyen a facilitar las actividades y el bienestar de la sociedad, así como el desarrollo y prosperidad económica y un sinnúmero de funciones de la vida moderna. Está claro que el nivel de intervención del Estado en los servicios públicos queda sujeto al nivel del desarrollo de la economía y la tecnología de diversos países. Por lo tanto, buena parte de estos servicios públicos pueden ser encargados al sector público o privado de acuerdo con sus capacidades; por el contrario, las funciones estatales no pueden ser desempeñadas sino por el Estado a riesgo de privarlos de sus atribuciones vitales, al grado de desnaturalizarlo y amputarle la soberanía. Por esto, el autor admite la privatización en la extensión requerida en cada caso. Lo fundamental es que cada país lo decida de manera libre. Mientras esto ocurre estaremos hablando de internacionalización y no de globalización, la cual como se dice, se ha apoyado en una interpretación parcial del liberalismo, reduciéndolo al librecambismo.

Por ello, dentro de los Estados Unidos en la propia era de Al Gore, impulsor del *reinventing government*, se reconocía que

no todas las operaciones federales deberían de estar expuestas a la competencia, no se pueden hacer competir a las agencias reguladoras, ni a las organizaciones políticas, porque la competencia produce guerras internas que entorpecen la hechura regional de la *policies* y de los programas gubernamentales... la competencia sólo brinda mejores resultados cuando se aplica a la prestación de servicios públicos.

La experiencia de dichos países llega a la conclusión de que la organización burocrática, por más que sea criticada no ha caído en la obsolescencia que suponen los partidarios del neomanejo. El *new public management* o neomanejo llevaría a la extinción del llamado Estado administrativo que es indispensable para el Estado de derecho. Las necesidades objetivas para reconstruir los estados en Europa central y

oriental, llevaron a que los consultores del Banco Mundial recomendaran a dichos países medidas que han restaurado el Estado administrativo, entre las cuales destacan la implantación del servicio civil.

Por su parte, la Comisión Europea, que realiza funciones de gestión supranacional dentro de la Unión Europea tampoco ha aceptado las recomendaciones de algunos partidarios del neomanejo público quienes quisieran ver materializada su doctrina en dicho organismo. En efecto, la Comisión obedece a la lógica de los estados que la integran, por ello mantienen una estructura en la cual la burocracia asegura la continuidad de la vida supraestatal y por extensión del sistema económico que se está impulsando. No falta la nota irónica del autor cuando menciona la evaluación que hizo la Comisión Meltzer del Congreso Norteamericano, la cual consideró “reprobados” en gerencia al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, cuyos aparatos administrativos calificó de onerosos, lentos y cuyas recomendaciones son frecuentemente incorrectas.

La ideología de la globalización tiene sus raíces en lo que el autor llama el fundamentalismo del mercado y el conservadurismo, es decir en la economía neoclásica que pretende desplazar la política como fenómeno indeseable y anticuado.

Reconociendo que la privatización sólo resulta exitosa cuando se da en mercados fuertes y a partir de procesos nítidos; se afirma que debe ser concebida y ejecutada de acuerdo con las modalidades de cada país y puede resultar desastrosa inclusive en el más avanzado de los países globalizadores. En efecto, de acuerdo con el gobernador de California Gray Davis, la privatización dio lugar a que las empresas eléctricas trataran de cobrar a los usuarios “siete veces más de lo que cobraban en 1999” (Céspedes-Valero, 2001, 1-A). Esta prueba empírica válida por si fuera necesario es una muestra reciente de la pertinencia de este libro y de su aplicación a nuestra vida cotidiana. No es extraño de quien sin duda es uno de los tratadistas de la administración pública más importantes a nivel internacional. Seguro estoy que el lector disfrutará del contenido de esta investigación de Omar Guerrero.

Bibliografía

- CÉSPEDES, Rebeca y Leonardo Valero, “Gray Davis, gobernador de California, aconseja a México no abrir sector eléctrico”, *Reforma*, martes 4 de diciembre de 2001, p. 1-A.
- SULEIMAN, Ezra, “¿Es Max Weber realmente irrelevante?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 17-18, Ministerio de las Administraciones Públicas, España, enero-agosto de 2000, pp. 3-17.

ESTE LIBRO se titula *Gerencia pública en la globalización*. Ello obedece a que explora la aparición y persistencia de dos fenómenos estrechamente relacionados: gerencia y globalización, que hoy en día obran como emblemas del nuevo siglo.

Desde mediados de 1980 es visible que, dentro del proceso de globalización planetaria, la globalización misma tiende a acentuar algunos aspectos que propiamente se denominan caracteres gerenciales. Estos caracteres tienen su peculiaridad y, dentro del proceso de globalización, ellos contribuyen de manera significativa. Desde varios puntos de vista el papel de la gerencia en la globalización es estratégico, toda vez que la globalización en sí, es en una globalización gerencial en algunos de sus aspectos esenciales.

Hoy en día los gobiernos han dejado de operar aisladamente, tomando y adquiriendo una posición primordial la cooperación y la coordinación intergubernamental. De aquí surge la noción del multi-gobierno junto con la ancestral idea de unigobierno, pues en la medida en que la globalización constituye un emblema del siglo XXI, los estados nacionales ejercitan su soberanía al mismo tiempo que incrementan sus relaciones con otros estados y con los organismos multinacionales. La mayor parte de sus decisiones trascendentales tienen insumos internos y externos por igual, toda vez que desde el punto de vista planetario, esos insumos son productos que fluyen desde fuera.¹

¹Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brooking Institution, 2000, p. 71.

Aunque eso tiene como fundamento el hecho de que la globalización es sustancialmente un proceso económico, no quiere decir que no existan otros atributos también relevantes. Por su parte, el aspecto relevante de la economía globalizada es el comercio, y siendo el mercado y la competencia la base del proceso mercantil, la gerencia contemporánea tiende a estar dominada por incentivos comerciales. Esta gerencia es llamada nuevo manejo público (*new public management*).²

El proceso gerencial global está caracterizado por dos elementos: el primero refiere a la propagación del nuevo manejo público por el mundo, abrazando países tan diversos como los Estados Unidos de América, Suecia, Nueva Zelanda y Mongolia. El segundo indica su impacto mundialmente arrollador.³ Aunque se gestó cronológicamente a finales del siglo XX, la revolución gerencial global es un proceso propio del siglo actual. Es uno de sus rasgos prominentes. Pocos procesos históricos planetarios han sido tan claramente delineados, tan estrictamente definidos, como la nueva gerencia pública global.

La nueva gerencia pública emergió en el seno de un contexto caracterizado por seis rasgos prominentes: en primer lugar, la nueva gerencia pública aparece como propuesta de solución para los problemas de *productividad* de los gobiernos, donde destaca el esfuerzo en pro de servicios públicos superiores y menos costosos. En segundo lugar, domina su tendencia a la *mercantilización*, es decir, la transferencia de los servicios públicos desde el nicho de la burocracia, hacia el mecanismo del mercado. En tercer lugar, se considera la *orientación al cliente*, pues habida cuenta del imperio mundial del mercado, los ciudadanos se ciñen a la condición de consumidores dejados en libertad de escoger proveedores. En cuarto lugar, repunta el ejercicio de los procesos de descentralización de la responsabilidad de los gerentes públicos, estrechándose los marcos legales y ensanchándose los márgenes discrecionales. En quinto lugar se releva la pureza gerencial del nuevo mane-

² *Ibidem*, p. 1.

³ *Ibidem*, pp. 1-2.

jo público, el cual, para ser apartado del contagio político, personifica la provisión de servicios públicos y es separado de los procesos gubernamentales propiamente hablando. Se distingue, por consiguiente, la *policy* y el suministro de servicios. Finalmente, se establece la rendición de cuentas por resultados, es decir, la búsqueda de una relación positiva entre insumos y productos.

Uno de los problemas perceptibles en la era de la globalización, es que la gerencia pública, a pesar de su distintivo apellido de *pública*, se presenta por sí misma como plenamente distanciada de la política, y como muy próxima y dependiente de la economía. En el fondo de la distinción entre *policy* y manejo yace una antinomia más profunda, asombrosa y extraña: la dicotomía entre política y economía. Esta desvinculación no deja de desconcertar, pues en sus respectivos orígenes imperaba una fraternal proximidad que ahora parece impensable. Hay que explicar, aunque esa desvinculación parece generalizada y sustentada por ambos bandos disciplinarios, que es con la economía neoclásica que se ahonda, pues la ancestral economía clásica no la planteaba de ese modo en su origen.

A este enfoque contribuyen apreciaciones meramente económicas derivadas de simplificaciones que son más bien visiones espontáneas, que planteamientos reposados. Un ejemplar conspicuo lo representa Kenichi Ohmae —antiguo consultor de McKinsey—, para quien la cristalización de la economía política en la misma época en que se incubaba el Estado nacional, es meramente un accidente y nada más, de manera que el factor advenedizo es el poder central. El Estado, por consiguiente, fue útil en una franja de la historia, pero su utilidad ya cesó.⁴ De hecho, las grandes obras económicas publicadas por Adam Smith y John Keynes, sin ese accidente que es el Estado, se hubieran acogido de manera diversa.

⁴Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997 (1995), p. 136.

Simplificaciones como la referida poco colaboran a destacar las necesarias relaciones entre la política y la economía, entre las cuales el Estado es uno de sus efectos principales. En realidad el Estado es más que un simple accidente, pero no sólo para los científicos de la política, sino para Adam Smith, quien sustentó que la economía política es una rama de la ciencia del hombre de Estado y del legislador. Su doble objeto consiste en ofrecer al pueblo ingresos abundantes —es decir, habilitarlos para subsistir por sí mismos—, y proveer al Estado (*State or Commonwealth*) de las rentas necesarias para sufragar los gastos públicos. La misión de la economía, en suma, es enriquecer al pueblo y a su soberano.⁵

Paralelamente a los estrechos vínculos entre la economía y la política, era patente la orientación humana de la primera y que le dotaba de legitimidad y rumbo, pues esa disciplina debía capacitar al hombre para su propia subsistencia. Este ideario humano trascendió hasta la época de Alfred Marshall, quien concibió a la economía como el estudio de la riqueza y como una rama del estudio del hombre. En efecto, la economía es el estudio de la humanidad en lo que toca a los negocios usuales de la vida, así como la exploración del logro y el uso de los requisitos materiales del bienestar.⁶ Como corolario de su misión, la economía adquiere su principal y más elevado interés, en su afán de encontrar medios de aliviar la pobreza.

Sin embargo, el interés humanitario fue abandonándose por la inclinación de adorar a la eficiencia, toda vez que el modelo de competencia era concebido como la fórmula adecuada para alcanzarla.⁷ A este efecto no sólo colaboraron los economistas, sino los sociólogos interesados en la economía, engendrándose desde hace dos siglos una bifurcación que hizo de la economía una *fisiocracia* y de la política una *antropocracia*. Con respecto a los primeros, baste recordar que los fisiócratas sostenían que el orden natural funciona con base en sus

⁵Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952 (1776), p. 182.

⁶Alfred Marshall, *Principios de economía*, Barcelona, Librería Sintet, 1931 (1892), t. 2, pp. 17 y 21.

⁷John Galbraith, *Capitalismo americano*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1959, p. 67.

propias reglas, y que está dotado con mecanismos espontáneos y automatismos reguladores. La economía es una fisiocracia, un gobierno de la naturaleza, dejando a la política el carácter de *antropocracia* o gobierno de los hombres.⁸

Entre los segundos destacaron Henri de Saint-Simon y Pierre Joseph Proudhon, para quienes la primacía de lo económico significó, como resultado, la minusvaluación y exclusión de la política. El primero pugnó por minimizar al gobierno, es decir, que la acción de gobernar se considerara como subalterna y confiada a los niveles subordinados. Que la acción de gobernar fuera nula o casi nula como acto de mandar, que se redujera lo más posible. La función de gobierno, como consecuencia, se restringe al mantenimiento del orden, a la mera función subalterna de policía.⁹ Por su parte, Proudhon se afanó por demostrar que el Estado ha supuesto por principio que la sociedad es un ente desprovisto de espontaneidad y unidad, que tiene necesidad de ser representada artificialmente para actuar. Sin embargo, cuando la sociedad económica tiene su realidad, individualidad, esencia, vida y razón propias, es un ser colectivo e independiente.¹⁰ En consecuencia, debido a que el Estado amenaza la existencia de la sociedad económica espontánea, y le impide organizarse y regirse con base en el trabajo, el Estado será absorbido por la sociedad.

En suma: en la visión minimalista del Estado concurren los economistas liberales y algunos sociólogos. No es de extrañarse, de tal modo, que la economía se comenzara a concebir como la ciencia de la riqueza desde la época de Jean-Baptiste Say,¹¹ y que se barajaran nuevos nombres para titularla, tales como “crematística”, “plutología” o “catalácti-

⁸Marcel Prélot, *La Science Politique*, París, Presses Universitaires de France, 1963, p. 31.

⁹Saint-Simon, “L’Organisateur”, en Henri Saint-Simon, *La Physiologie Sociale: Oeuvres Choises*, introducción y notas de Georges Gurvitch, París, Presses Universitaires de France, 1965, pp. 115, 116 y 117.

¹⁰Georges Gurvitch, *Los fundadores franceses de la sociología contemporánea: Saint Simon y Proudhon*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1970 (1955), pp. 206–207.

¹¹Jean-Baptiste Say, *Traité D’Economie Politique*, 6a. ed., París, Guillaumin, Libraire, 1841.

ca”; o sencillamente “economía”, omitiéndose el apellido de política que poco tiene que ver con ella.¹²

Había culminado un proceso por el cual la política permanecía como una antropocracia, en tanto que la economía se convirtió en una fisiocracia. Parecía que, finalmente, el ideario sansimoniano cuajaba a través del régimen industrial, donde hay un lugar para una gestión de naturaleza especial, pues Saint-Simon señaló que lo que nos hace falta es la administración de aquellas cosas de las que tenemos necesidad, pero nunca el gobierno de los hombres.¹³

Con el paso del tiempo la antinomia política-economía se hizo más ancha y profunda, en la medida en que se reprodujo como dicotomía entre *policy* y manejo. Pero las distancias se han separado todavía más a partir de que, con el advenimiento del dominio de la economía neoclásica, por un lado ha surgido la dicotomía entre gerencia y administración, y por el otro, la gradual fusión y confusión de lo público y lo privado.

De hecho, por cuanto gubernamental en esencia, la administración pública ha sido gradualmente segregada como un puro fenómeno político y burocrático que entorpece la racionalidad de los negocios públicos. Habida cuenta de la supuesta imposibilidad de la administración pública para reformarse, el manejo emerge como una opción superior por cuanto gerencia de las cosas, más propia de un *locus* como el mercado donde se intercambian precisamente cosas. Siendo la globalización un fenómeno de cualidades económicas tan notorias, y debido a que es el comercio la nota esencial de la economía planetaria, la gerencia de las cosas aparece como la solución gestonaria mundial.

Se trata de un modelo planetario que está constituido de manera polarmente opuesta al esquema de la administración pública, pues ésta

¹²Prélot, *op. cit.*, p. 33.

¹³Estas frases, que se han hecho célebres, fueron plasmadas por Saint-Simon en un folleto titulado *Los Borbones y los Estuardos*, publicado en 1822. Citado por Charles Gide y Charles Rist, *Histoire des Doctrines Économiques*, París, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909), p. 214.

tiene como unidad de objeto al Estado, su foco organizativo es el gobierno y su núcleo procesal es la *policy*; en tanto que en la gerencia, la economía es la unidad de objeto, la empresa el foco organizativo y la cadena producción-circulación su núcleo procesal. El corazón activo de la administración pública es el servicio público, para la gerencia lo es el mercado; la primera tiene una vocación regulatoria y está normada por el derecho administrativo, la segunda está inspirada en la desregulación y su escenario formal es el derecho mercantil. La administración pública detenta sus valores en la ética y produce un efecto social de bienestar colectivo, en tanto que la gerencia exalta la eficiencia y su efecto económico se orienta a la acumulación de riqueza en pocas manos. La primera es pública y colectiva, la segunda privada e individualista. La una está basada en una disciplina dentro de las ciencias sociales, la otra es una transdisciplina económica que ha colonizado a la administración pública.

Pareciera, entonces, que existe una dualidad cultural en los asuntos públicos que separa irreversiblemente a la administración y al manejo, como emanados de principios diversos, si no hasta antagónicos. En realidad lo que debemos resaltar es que, a pesar de las diferencias anotadas, el principio de la administración y el manejo es el mismo. Dwight Waldo advirtió que en Estados Unidos de América existe una tensión dentro de la cultura cívica entre la tradición griega y la tradición romana, pues esta última no sólo heredó las instituciones republicanas, sino también las imperiales. Dijo magistralmente, que “nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana”; que una es histórica, cultural y causal, la otra es simbólica, analógica y heurística. Asimismo, gobierno procede del latín *governare*, en tanto que “administración y manejo [*management*], por supuesto, tienen raíces latinas”.¹⁴

En efecto, esas instituciones proceden de Inglaterra, donde fueron sembradas por los romanos medio siglo antes de la era cristiana, y

¹⁴Dwight Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also”, en Naomi Lynn y Aaron Wildawsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1990, p. 78.

donde hace media centuria no faltó quien señalara que allí aún se percibía su efecto.¹⁵ Ese implante romano primigenio fue reforzado en 1066 cuando los normandos conquistaron Inglaterra, imponiendo no sólo el idioma francés, sino también un orden gubernamental aclimatado dos siglos atrás en Francia, a través del cual se refuerza una ancestral cultura administrativa. Por lo tanto, difícilmente puede encontrarse una cultura administrativa anglosajona vernácula, propia y original, siendo ella más una expresión folclórica sometida a la moda. Más bien estamos ante la manifestación anglosajona de la cultura administrativa universal.

Lo realmente diverso es el alma de los pueblos, que en efecto caracteriza y deslinda el ser colectivo de las naciones, de modo que los italianos y los españoles se distinguen por su realismo, en tanto que los franceses son ingeniosos y los ingleses tenaces. En Alemania su pueblo es disciplinado, y en Rusia, místico, mientras que los estadounidenses son prácticos.¹⁶ Este espíritu práctico se desenvuelve a través de la estandarización, producto de lo cual, en Estados Unidos de América es visible que en una obra conjunta donde concurren una diversidad de migrantes, se juzga finalmente como el resultado del esfuerzo nacional.

Allí son visibles los mismos trenes, hoteles, restaurantes y gasolineras, así como periódicos similares e ideas parecidas. Esta uniformidad, monótona en sí, es la base de la unidad nacional. Tal estandarización es lo más evidente para todo extranjero en Estados Unidos,¹⁷ y esta estandarización es lo que sugiere una globalización emanada desde allí e irradiada mundialmente.

Naturalmente, la administración pública, así como las empresas privadas, son parte del alma de los pueblos donde ellas radican, y es esa alma la que, a pesar de los implantes transnacionales, inyecta un sentido local, nacional, propio, a todas las organizaciones, los procesos y los productos que traspasan las fronteras.

¹⁵ André Siegfried, *El alma de los pueblos*, Madrid, Editorial Norte y Sur, 1965 (1950), p. 75.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Ibidem*, p. 159.

Es menester referirnos al uso de los vocablos ingleses *policy* y *management*, y el modo que se traducen en la obra, así como la voz implementación. La voz inglesa *policy* por lo general es indebidamente vertida al español como “política”, pues esta última semántica y conceptualmente corresponde al vocablo *politics*. Una traducción en la cual *policy* se vierte como “política” genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, sino también errores conceptuales. En los Estados Unidos y otros países anglófonos se utilizan las palabras *politics*, *policy* y *policies* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: política y policía; pero la segunda no tiene equivalente en nuestro idioma y obviamente “política” no es la adecuada. Por lo tanto, optamos por dejar las voces *policy* y *policies* en inglés en atención a sus raíces greco-latinas propias también del español, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar.¹⁸

La voz *implementación* se comenzó a utilizar en administración pública hacia principios de la década de 1970, pero el fenómeno que entraña ya había sido identificado previamente a través de otras nociones. Algunos autores usaban *aplicación* de *policy* o *ejecución* de *policy*, en tanto que otros optaron por *activación de planes*, o *subfase de sanción y control*. Unos más prefirieron mencionar *seguir a través* (*follow-through*) o *llevar a cabo* (*carrying-out*) las *policies*. Pero implementación es una categoría más precisa, pues entraña la idea de producir, hacer, llevar a cabo, ejecutar, desempeñar, realizar, completar, efectuar, realizar y aproximar. Igualmente, entraña llevar a cabo, acabar, cumplir con, dar efecto práctico a algo; o bien, asegurar la realización real por medidas concretas.¹⁹ Dentro del temario de implementación es frecuente que se traten temas referentes a la comprensión de los objetivos y la confianza puesta en el departamento, organización o persona iden-

¹⁸Omar Guerrero, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, diciembre de 1994, pp. 11-33.

¹⁹Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, University Press, 1979 (1973).

tificada con él. Trata con el flujo de recursos financieros procedentes de asignaciones presupuestales o procedentes del mercado, y el aparato administrativo necesario para realizar cualquier actividad hacia los resultados. Igualmente, comprende la provisión de los servicios y el cumplimiento de las regulaciones.²⁰

En español la voz es usada de manera frecuente en los procedimientos de la administración pública, así como entre los académicos. Incluso Carlos Fuentes la utiliza en su trabajo periodístico.

Por otro lado, en el idioma español el vocablo inglés *public management* ha sido trasladado de diversos modos: gerencia pública, gestión pública, dirección pública y administración pública; o simplemente deslizado dentro de nuestra lengua como *management* público. El autor de estas líneas ha propuesto su traducción por manejo público, pero es menester explicar que no dejamos de percibir un efecto chocante en esa voz manejo, tanto en su escritura como en su sonoridad. Sin embargo, el término así traducido tiene antecedentes dignos de mención que nos estimulan a seguir por este camino. Como muestra ofrecemos un conspicuo botón donde la categoría manejo es central en el uso del concepto de administración pública:

“la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el *manejo* de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos” (9...) “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para *manejarlos*”.²¹

²⁰Douglas Bunker, “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 72-73.

²¹Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1840, 2 t., t. 1, pp. III y 1 (hay una edición actual publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994).

Sin embargo, en atención del contexto singular del caso dentro del libro, usamos indistintamente manejo y *management*. Igualmente, empleamos como sinónimo la voz gerencia.

El borrador de esta obra fue discutido en el Seminario de Investigación III del posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, a mi cargo. Aquí se recogieron las observaciones de los alumnos, que mucho agradezco, y en particular de Diana Vicher y Edgar Portillo, quienes generosamente revisaron el manuscrito y contribuyeron a su mejoramiento. Agradezco especialmente a la maestra Erika Döring sus amables comentarios, que mucho ayudaron a suprimir algunas imperfecciones de la obra.

Nuevamente la Universidad Autónoma del Estado de México y la Editorial Miguel Ángel Porrúa unen sus esfuerzos, unión de la que derivó el libro *Del Estado gerencial al Estado cívico*, publicado algunos años atrás. Ahora, de su labor cooperativa nace la obra *Gerencia pública en la globalización*, que de tal modo ponemos a disposición del público mexicano. Rindo tributo de amistad y afecto al maestro José Martínez Vilchis, secretario administrativo de dicha universidad, así como al maestro Julio César Olvera, director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, por su generoso apoyo.

[*Ciudad Universitaria, invierno de 2002*]

UNO DE LOS rasgos más destacados de la época actual es la influencia de la globalización, considerada en la diversidad de sus manifestaciones. Aquí deseamos enfatizarla como un factor de estandarización económica mundial, pero principalmente para destacar los temas del Estado y la administración pública. Por consiguiente, a pesar de que la globalización está enfatizada como una manifestación económica, ella debe ser visualizada asimismo como un fenómeno integral donde la administración pública es observada de manera central desde la óptica económica.

Tiempo atrás, Otto Hintze formuló una teoría inquietante a través de la cual narra la creación del Estado en Europa como un fenómeno paradójico, pues contravino la tendencia histórica de aparición de las formas de dominación que le antecedieron.²² Siendo un suceso excepcional e inesperado, el sistema mundial de estados estaría condenado a la extinción y probablemente ello podrá ocurrir. Al respecto abonaría la emergencia de la Unión Europea, por un lado, y el avance de la globalización por el otro. Pero a estos dos acontecimientos debemos agregar el desprestigio creciente del Estado en las grandes zonas dominadas por el subdesarrollo, débito de reputación cierto, pero exaltado en provecho propio por organismos económicos mundiales. Inevitablemente la globalización recuerda la edad preestatal, una época en la cual dominaban enormes conglomerados humanos multirraciales,

²²Otto Hintze, “La configuración de los estados y el desarrollo constitucional”, en *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 37-77.

polirreligiosos y con economías diversas, pero vinculados a través de un sistema político común. Se trata de imperios universales cuya vocación fue el dominio de un gran espacio geográfico que comprendió a la civilización política de su tiempo, y que desconocieron como igual a toda otra organización política territorial.²³

El desarrollo de las asociaciones de dominación en la historia siguió una trayectoria iniciada en la comunidad tribal, a partir de la cual se desarrollaron opcional y paralelamente el imperio universal y la ciudad-Estado. Este acontecimiento general se verificó hasta el ocaso del Bajo Imperio romano en Europa; fue entonces que ocurrió un fenómeno singular que desvió el curso histórico referido: emergió un suceso excepcional que entorpeció la creación directa del Estado, desviando, difiriendo y condicionando la aparición del Estado a través de la mediación de un curso indirecto, por medio del imperio universal carolingio. Este rodeo significó un retardo histórico en la aparición del Estado en Europa durante 1,000 años, y que el Estado no fuera un producto final de la evolución de las organizaciones políticas señaladas, sino una opción más entre ellas. La índole del Imperio carolingio marcó el curso postrer del Estado en Europa, pues su integración incompleta, además del fracaso para restaurar al Imperio romano, no resultó en la formación de dicho Estado, sino de poliarquías medievales persistentes mucho tiempo después. El designio fallido de los carolingios sesgó un curso que en el oriente propició la formación de los estados precapitalistas, moviendo al occidente hacia la creación de un cúmulo de autarquías que florecieron entre las ruinas imperiales carolingias.

Este acontecimiento singular que originó al feudalismo determinó no solamente la demora mencionada, sino la peculiaridad de la aparición del Estado en Europa en contraste con su origen en el oriente. Los países situados en el seno del Imperio carolingio naufragaron en la feudalidad y fueron los más retardados en la constitución del Estado.

²³ *Ibidem*, p. 21.

Pero aquellos que como Inglaterra se conservaron fuera de dichas fronteras, siguieron la regla directa de desarrollo de la comunidad tribal al Estado. Por esto, Inglaterra fue la primera en alcanzar la configuración estatal en Europa.

La formación de un sistema mundial de estados soberanos es un hecho singular, una excepción a la regla seguida inveteradamente antes de la caída del Imperio romano, que brotó triunfante entre las fuerzas supraestatales vencidas que habían encarnado en el imperio universal y las fuerzas infraestatales materializadas en los feudos. Ni el feudalismo ni el sistema universal de estados son etapas que fatalmente deben cursar por los pueblos, sino acontecimientos singulares que brotaron del estallido político de un imperio universal, un *big bang* cuyos escombros, como la gran explosión que originó a los planetas, son los materiales con los cuales se creó la vida estatal.

La persistencia del antiguo Imperio germánico siguió condicionando el desarrollo estatal en los países situados en su seno, en tanto que la posterior formación de los imperios español y austro-húngaro produjeron saldos similares. Los hondos conflictos interétnicos en España, y en las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética, tienen aquí su origen.

Hoy en día los países que antaño integraron el Imperio de Carlomagno y de sus sucesores están restaurando antiguos vínculos y forman el núcleo de la Unión Europea, junto con otras naciones. Posiblemente viejas prácticas de vida en común, bajo la misma cabeza política, estimulen en Europa el nacimiento de nuevas formas de dominación política más próximas a la antigua noción de imperio universal multiétnico, que de Estado nacional independiente, una universalidad política similar a la desaparecida.

Como suceso excepcional emergente que ha sido, quizá, el sistema mundial de estados tenga sus días contados y en su lugar aparezcan nuevas universalidades políticas. Junto con estas universalidades hay que mencionar a la globalización bajo el liderazgo de la economía mundial, cuyas pretensiones son las de uniformar al planeta a través de un

mundo habitado por productores y consumidores, de modo que la estructura vital de su vinculación no es la política, sino la economía.

Hintze no trató del fin del Estado, pero su hipótesis acerca del rasgo paradójico de su emergencia podría interpretarse hoy en día como la conclusión de un desvío y el reencuentro de una tendencia hacia otra forma de dominación. Pero aquí habría otra paradoja, pues esa tendencia significaría la reencarnación de imperios universales multirraciales y polirreligiosos, pero articulados ya no sólo por la política, sino por instrumentos económicos y gerenciales de enorme influjo.

La emergencia de la globalización durante la segunda mitad del siglo XX trajo consigo un replanteamiento sustancial de las relaciones entre los estados, y especialmente de sus vínculos políticos y sociales. Hay que añadir que desde entonces los nexos administrativos son igualmente de relevancia, pues ahora se está desarrollando un sistema regional de administración en Europa, así como un modelo de gerencia pública global de integración de alcance planetario.

Fronteras y límites

La política internacional ha sufrido un cambio sustancial por motivo del nuevo contexto global. Algunos autores creyeron con toda razón que se trataba de un paréntesis entre situaciones de caos y guerra, pero que en el futuro se producirá inevitablemente una nueva lid bélica, de manera que la humanidad debería prepararse para sobrevenir un nuevo conflicto mundial. En efecto, hasta septiembre del 2001 la humanidad disfrutó de un respiro temporal ante el espectro de los conflictos entre las naciones. Pero ello cesó tras los atentados que se perpetraron en Nueva York y Washington contra el World Trade Center y el Pentágono. Aquí emergió un conflicto entre Estados Unidos de América y Afganistán.

Hay otros pensadores que razonan a favor de una nueva *concepción comercial* de las relaciones internacionales, que ofrece la posibilidad de escapar de ese círculo vicioso de paz y conflicto, y encontrar formas

de cooperación entre los estados. Su tesis es que las ventajas de la cooperación y del comercio son ahora tan importantes, que superan ampliamente a las ventajas del enfrentamiento militar y el expansionismo territorial. Los estados, como es patente en Japón, pueden prosperar más adoptando una estrategia basada en el comercio, que apoyándose en la fuerza militar y el intervencionismo en los asuntos internos de otros países.²⁴ Esta tesis no significa que las naciones vayan a convertir las espadas en azadones, o que desaparezca el antagonismo militar, sino que es posible un equilibrio donde el poder militar obre en provecho de un buen funcionamiento del sistema comercial.

Mediante los mecanismos del desarrollo tecnológico-industrial y del comercio internacional, las naciones pueden modificar significativamente su estatuto en el concierto mundial, al mismo tiempo que a través esta misma acción otros países pueden también beneficiarse con la expansión del comercio y la cooperación económica. En efecto, con la apertura de barreras aduanales, la reducción de tarifas arancelarias, la eficiencia de los medios de transporte y la expansión de los mercados, se ofrecen nuevos incentivos para muchos países que deben empeñarse en hallar un espacio apropiado en el mundo comercial. Tal ha sido la estrategia general no sólo de Japón, sino de Corea, Taiwan y Hong-Kong, casos acreditados por su éxito comercial, aunque esa estrategia también es visible en Suiza, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia. Estos países europeos han crecido en la medida que su comercio exterior representa un porcentaje mayor de su Producto Nacional Bruto. La pujanza de este crecimiento recuerda a las ciudades-Estado de la baja Edad Media y principios de la edad moderna, como Venecia, Génova, y la Liga Hanseática, las cuales dependieron del comercio para obtener alimentos y materias primas, y fueron estimuladas a comerciar para así alcanzar su prosperidad.

Pero fue Gran Bretaña la que tuvo una experiencia mercantil en gran escala, por medio del establecimiento de un sistema comercial

²⁴Richard Rosencrance, *La expansión del Estado comercial*, Madrid, Alianza Editorial, 1987 (1986), p. 9.

abierto y de libre cambio. Se trató de un sistema sustentado por la revolución industrial, y el desarrollo de nuevos y más económicos medios de transporte.²⁵ Antes, sin embargo, el comercio había ya sentado las bases del poderío nacional inglés, como lo hace saber Thomas Mun:

considerad, pues, la verdadera forma y valor del comercio exterior, el cual es: la gran renta del rey, la honra del reino, la noble profesión del comerciante, la escuela de nuestros oficios, la satisfacción de nuestras necesidades, el empleo de nuestros pobres, el mejoramiento de nuestras tierras, la manutención de nuestros marineros, las murallas de los reinos, los recursos de nuestro tesoro, el nervio de nuestras guerras, el terror de nuestros enemigos.²⁶

Fue también por medio del comercio que Japón se convirtió en la tercera potencia industrial del mundo, y de manera que a mediados de la década de 1980, ya era previsible que ocuparía el segundo lugar y en unos años más alcanzar, incluso, a Estados Unidos de América.

A pesar de su importancia, esta estrategia dominante en las relaciones internacionales no ha tenido mayor atención por parte de los estudiosos de la política internacional, y mucho menos de los académicos de la ciencia política y la administración pública. Las naciones europeas han estado comerciando vigorosamente desde antes del siglo XVI, pero la teoría de las relaciones internacionales ha tenido una actitud expectante, como si el comercio careciere de importancia.²⁷ La ciencia política y la administración pública no han sido menos frías y desatentas, tal como es visible en el estudio de la formación del Estado donde no existe mayor preocupación por analizar al mercantilismo. Debido a que conceptos tales como frontera, territorio, soberanía, independencia y poder militar son nociones clave, la imagen de la

²⁵ *Ibidem*, p. 10.

²⁶ Thomas Mun, *La riqueza de Inglaterra por el comercio exterior*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954 (1664), p. 151.

²⁷ Richard Rosencrance, *op. cit.*, p. 11.

nación como unidad de soberanía que depende exclusivamente de sí misma, mediatizó el análisis y cautivó a los estudiosos. Una frase célebre de Juan Jacobo Rousseau sirve de botón de muestra sobre este punto de vista: “los antiguos políticos hablaban sin cesar de las costumbres y de la virtud; los nuestros no hablan más que de comercio y de dinero”.²⁸

La nueva teoría comercial de las relaciones internacionales concluye, que todavía, cuando se refieren al intercambio comercial, algunos estudiosos lo hacen peyorativamente como una *política mezquina*, en contraste con la alta política representada por la soberanía, los intereses nacionales y la fuerza militar. Pero es muy posible que las relaciones entre los estados se transformen más sensiblemente por efecto del comercio, que por la implementación de la política militar. Hoy en día, sin embargo, no existe Estado alguno que pueda aspirar a un grado absoluto de independencia, ni siquiera Estados Unidos de América, que como cualquier Estado no puede prescindir de las demás naciones. La teoría del comercio y del intercambio internacionales sienta las bases de la cooperación en beneficio mutuo, y devela los motivos por los que las naciones toman sus decisiones cotidianas.

Los tiempos han cambiado. Hay que recordar que los estados nacionales culminaron su formación cuando consolidaron fronteras claras entre sí, en contraste con los límites imprecisos que caracterizaban a las organizaciones de dominación que le precedieron. Las fronteras constituyen líneas precisas configuradas sobre un mapa que designan el territorio de una nación, de modo que cualquier violación de las mismas se considera como un ataque a la integridad de la nación. Hoy en día los estados están volviendo a tener nuevamente límites, más que fronteras, pero por razones diversas a las de antaño. En efecto, los estados antiguos tenían límites porque detentaban un sistema político inadecuado, es decir, no hacían que su autoridad fuera vigente en los perímetros externos, en tanto que las fronteras de los estados del pre-

²⁸Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre las ciencias y las artes*, México, Porrúa, 1979, p. 88.

sente se están convirtiendo en límites por los lazos con otras regiones y por su integración en agrupaciones transnacionales. La Unión Europea es considerada como el prototipo de este cambio, pero la transformación de las fronteras en límites está ocurriendo en otras partes del orbe.²⁹

La dinámica fronteriza de los estados nacionales fue estudiada por Johan Gottlieb Fichte hace más de dos siglos, cuando explicó que ciertas partes de la superficie del suelo terrestre, junto con sus habitantes, están determinadas manifiestamente por la naturaleza para formar todos políticos. Su extensión espacial está separada del resto de la tierra por grandes ríos y mares, o por montañas inaccesibles. La fertilidad de una comarca, compensa la esterilidad de otra, y los productos naturales y cultivables con gran beneficio en una, se corresponden con productos semejantes en la otra. Frente a una zona de pastos abundantes hay otra tierra laborable, y una más con bosques, de modo que ninguno de estos sectores puede subsistir por sí solo. Pero unidos proporcionan un máximo bienestar a sus habitantes. Los imperativos de la naturaleza referentes a lo que debe permanecer unido, o ser separado, son los que se refieren a la política de las fronteras naturales. Por esto no se debe considerar a las fronteras como fijas y militarmente protegidas, pues resulta más importante la independencia económica.³⁰

Las piezas en las que antaño estaba dividida la *república europea* de la época de Fichte, no fueron determinadas por la reflexión ni por concepto alguno, sino por el ciego azar. Dada la naturaleza de esta división, los estados así nacidos no determinaron por sí mismos sus fronteras. De aquí que los gobiernos sintieran confusamente que les faltaba algo, aunque no veían con claridad qué les faltaba, y meditaban perennemente sobre la necesidad de completarse. Igualmente discurrían que, por causa de su seguridad, no se puede prescindir de tal o cual provincia fértil, o de ciertas minas o salinas, porque siempre aspiraron confusamente

²⁹Anthony Giddens, *La tercera vía*, México, Taurus, 1999 (1998), p. 54.

³⁰Johann Gottlieb Fichte, *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991 (1800), p. 122.

a la adquisición de fronteras naturales. Debido a un afán de conquista ciego e indeterminado, los estados europeos se encontraron incesantemente en situación de guerra directa o indirecta. Fichte concluyó que los estados, que en realidad deberían constituir un solo Estado, y que se encontraban total o parcialmente dentro de las mismas fronteras naturales, estaban condenados a la guerra mutua.³¹ Para suprimir la guerra había que suprimir la causa de la misma, pues cada Estado debe obtener lo que se propone mediante la contienda, y la única cosa que racionalmente puede proponerse obtener es precisamente sus fronteras naturales. Pero desde el momento en que establecen las fronteras, el Estado no debe buscar nada más de ningún otro Estado, pues ya posee lo que buscaba; y ningún otro Estado debe buscar nada en él porque no ha salido de su frontera natural ni ha entrado en la frontera de otro Estado.

Por consiguiente, el Estado que se cierra como Estado comercial debió previamente ganar terreno o limitarse dentro de sus fronteras naturales después de que las estableció. Para satisfacer las exigencias de los ciudadanos, necesita que el país sea extenso, y que contenga dentro de sí un sistema completo y cerrado de producción. Bajo el reinado de un orden general y con un bienestar interior estable, los ciudadanos no deben ser oprimidos por los impuestos que exigen el mantenimiento de los ejércitos en pie de guerra y la preparación permanente para el conflicto. Fichte razonó, en suma, que el Estado que se cierra pierde todo poder para actuar vigorosamente sobre el extranjero, motivo por lo cual lo que no hace antes de la clausura no lo podrá hacer después: si tolera la presencia de extranjeros en el interior de sus fronteras naturales, ellos ganarán terreno sin ser castigados, y terminarán por echar fuera a sus propios paisanos. Pero si ha dejado un territorio fuera de su propia y verdadera frontera, no podrá oponerse posteriormente a los ataques del propietario natural y lo estimulará para ganar más terreno.³²

³¹ *Ibidem*, pp. 123-125.

³² *Ibidem*, p. 125.

El Estado cerrado debe garantizar a sus vecinos que, en lo sucesivo, no intentará hacerse territorialmente más grande, pero sólo puede ofrecer esta garantía con la condición de que se cierre como Estado comercial, porque el enclaustre del territorio y el cierre del intercambio comercial se complementan y exigen mutuamente. El crecimiento por encima de la frontera natural no proporciona ninguna ventaja al Estado comercial cerrado, pues su constitución está calculada solamente en función de la extensión disponible.³³

El Estado comercial cerrado

Fichte define por principio el sentido del Estado comercial cerrado, explicando que una determinada cantidad de hombres que están sometidos a las mismas leyes y al mismo poder coactivo supremo, forman propiamente un Estado jurídico. Si esos hombres se limitan a la actividad interna del mutuo comercio de unos con otros, así como a la producción de unos para otros, y se excluye de la participación en estas relaciones a todo aquel que no está sometido a la misma legislación y poder compulsivo, esos hombres forman un Estado comercial. Más propiamente, un Estado comercial cerrado está constituido de un modo similar a un Estado jurídico cerrado.³⁴ Sólo el Estado reúne una cantidad de personas en un todo cerrado, sólo él pacta en nombre de todos los ciudadanos con el resto de los hombres de la superficie de la tierra.³⁵

El Estado se encuentra obligado a asegurar mediante la ley y el uso de la fuerza, que los ciudadanos disfruten de la situación que resulta del equilibrio de los intercambios. Pero no lo puede conseguir si alguna persona que no esté sometida a su ley y su dominio influye sobre ese equilibrio, de modo que debe eliminar absolutamente la posibilidad de

³³ *Ibidem*, pp. 125-126.

³⁴ *Ibidem*, p. 3.

³⁵ *Ibidem*, p. 17.

semejante influencia: debe imposibilitar y prohibir a sus súbditos todo intercambio con los extranjeros. El Estado racional es un Estado comercial cerrado, lo mismo que es un reino cerrado de leyes e individuos. Si el Estado necesita realizar intercambios con el extranjero, sólo el gobierno puede efectuarlos, del mismo modo que puede declarar la guerra y firmar la paz o las alianzas.³⁶

En lo tocante al comercio y la industria, el punto esencial del tránsito de los sistemas políticos al régimen propuesto por Fichte, consiste en que el Estado se cierre completamente a todo intercambio con los países extranjeros. Que forme un cuerpo comercial separado, lo mismo que ya forma un cuerpo jurídico y político separado.³⁷ Al enclaustrarse el Estado comercial, el ciudadano que participaba en el gran comercio mundial tiene derecho al disfrute constante de todo lo que antes podía adquirir en la gran *república comercial europea*, en la medida en que puede ser producido de algún modo en el país donde habita. Por lo que se refiere a la fabricación no se debe pensar como imposible el que en su seno se produzca todo lo fabricable, si existe la disponibilidad de materia prima, y que el pueblo pueda desarrollar las artes mecánicas para adquirir la capacidad para fabricarlo.³⁸ Un gobierno que cierre al Estado comercial debe introducir y conseguir, antes de proceder a la fabricación nacional, todas las manufacturas necesarias para los ciudadanos, además de todos los productos auténticos o sustitutivos usuales o imprescindibles para los trabajos de transformación en las fábricas.

Fichte también tuvo el mérito de haber sido el primer autor en proponer -incluso antes que Adam Smith y David Ricardo-,³⁹ que la cantidad de trabajo es la medida del valor. Igualmente entendió que las relaciones económicas entre los hombres quedan abandonadas al azar y la violencia, si no se descubre una base segura para el valor. Estos

³⁶ *Ibidem*, pp. 40-41.

³⁷ *Ibidem*, pp. 116-117.

³⁸ *Ibidem*, pp. 119-120.

³⁹ Adam Smith, *op. cit.* David Ricardo, *Principios de economía y tributación*, Buenos Aires, Claridad, 1937 (1817).

dos problemas son el fundamento para entender su planteamiento precursor de la globalización, pues al instituir la medida del valor, y la reglamentación de la producción y los precios, Fichte propuso cerrar necesariamente al Estado para que sus habitantes no vendieran ni compraran nada a los ciudadanos de otros estados.

Meditando sobre estas ideas, Jean Jaurés se pregunta lo siguiente: ¿de qué sirve que el Estado determine la cantidad suficiente de los productos, si está abierto al comercio de los productos del extranjero? ¿De qué sirve determinar la medida del valor y reservar un trabajo seguro para cada ciudadano, si los productos extranjeros más baratos perturban la forma habitual del valor y esterilizan el trabajo individual de numerosos ciudadanos?⁴⁰ Todo Estado deberá bastarse por sí mismo, ser como una esfera limitada y un mundo dentro del mundo. Observando este planteamiento detenidamente, el Estado cerrado propuesto por Fichte significa que es completamente inútil establecer en un solo Estado una medida del valor, del trabajo y de la justicia, si se destruye esta medida mediante el comercio con otros estados donde no rige medida alguna. Es humanamente imposible que un solo Estado pueda trazar la justa medida de la recompensa cotidiana de sus obreros y el tiempo de trabajo cotidiano si, al mismo tiempo, los otros estados no adoptan las mismas proporciones para fijar el salario cotidiano y disminuir el tiempo de trabajo. Jaurés razona que el socialismo se propuso reunir a todos los estados del universo en una sola sociedad económica, que a todos impusiera la misma reglamentación de los precios y del trabajo. Así se llegaría precisamente lo propuesto por Fichte, es decir, el Estado sería cerrado, de manera igual al Estado económico internacional instaurable por el socialismo, que sería un Estado cerrado porque no comerciaría con otro Estado extranjero. Sería cerrado porque al abarcar toda la tierra, englobaría paralelamente a toda la humanidad.⁴¹

⁴⁰Jean Jaurés, *Los orígenes del socialismo alemán*, Barcelona, Laia, 1974 (1892), p. 81.

⁴¹*Ibidem*, p. 82.

Pero no es el Estado como colectividad el que produce las cosas, que las compra y que las vende. El Estado solamente fija el número de agricultores, artesanos y comerciantes, la medida del valor y el precio de cada objeto, toda vez que cada ciudadano, aunque obedezca la reglamentación, produce libremente. El ciudadano no está completamente al servicio de la administración pública, él es su propio amo, lo que contrasta con los socialistas, para quienes todo se convierte en servicios públicos. Sin embargo, en la medida en que el Estado determina la cantidad y el precio de los productos, es decir, que supervisa permanentemente la producción, y que los ciudadanos son en parte patronos, ellos están parcialmente al servicio de la administración pública.

Fichte proyecta un Estado ideal concebido detalladamente en sus aspectos económicos y sociopolíticos, un Estado autárquico dotado de una economía planificada desde la cima. Él dirige una crítica contra los mecanismos socioeconómicos destructivos, y resalta la deseabilidad de un pacto entre el Estado y la sociedad, cuyo resultado será que ella queda fusionada con aquél. Asimismo defiende al Estado contra las pretensiones de la sociedad burguesa, que al mismo tiempo que se está liberando, quiere reducir al mínimo las competencias del Estado.⁴² Desde su perspectiva, en el Estado comercial cerrado, el gobierno cobraría pocos impuestos porque tendría pocas necesidades que atender, tales como las cuentas y controles para mantener el equilibrio de los intercambios públicos y las relaciones de todos con todos, como lo hace cualquier gobierno. Pero su personal no sería tan numeroso como en los gobiernos de su tiempo, el Estado comercial cerrado contaría con la primera administración moderna:

la agilidad de la administración del Estado, como la de todo trabajo, depende de que uno eche manos a la obra con orden, visión de conjunto y conforme a un plan firme; de que lo que se realiza sea efectivo y no haya que empezarlo de nuevo; además, de que uno no se proponga hacer nada

⁴²Jaime Franco Barrio, "Estudio preliminar", en Johann Gottlieb Fichte, *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991 (1800), pp. XII-XIII.

que sólo incite a la resistencia y, sin embargo, nunca pueda ser realizado. Una tal organización firme de los asuntos se da en el Estado que hemos descrito aquí, donde no se prescribe nada a lo cual no se pueda obligar por los medios más naturales.⁴³

Considerando el contenido de la obra de Fichte, se impone la pregunta de qué lo movió a idear el cierre del Estado comercial. Para responder la cuestión se debe considerar que el pensador alemán estaba directamente ligado con los problemas de la gente humilde, y familiarizado con ellos. Conocía los peligros y los riesgos de una industria que fuera dependiente del libre comercio con el extranjero. Percibió que la economía de las clases populares de los productores estaría a merced de los ciegos poderes de la libre competencia internacional. Sabía, en fin, que las promesas de Adam Smith habían resultado contraproducentes para los económicamente más débiles. Esto explica en parte el rechazo del libre comercio y el cierre del Estado comercial.⁴⁴

El libro de Fichte es una de esas obras que se ha podido calificar desde las perspectivas más contrastantes, que van desde su condena por ser anticapitalista o ser el primer modelo del totalitarismo, hasta consistir el origen del socialismo.⁴⁵ Ludwig von Mises suma a Fichte a la lista de los fundadores del estatalismo, junto con Georg Wilhelm Friedrich Hegel y Lorenz von Stein, además de Henri de Saint-Simon, Charles Fourier, Auguste Comte, Thomas Carlyle y Alexander Hamilton.⁴⁶ Del mismo modo, en palabras actuales se le puede considerar como el fundador de la *globalifobia*, lo mismo que de la *globalifilia* –si consideramos los conceptos de Jaurés ya señalados–. En efecto, observado linealmente, la perspectiva fichteana señala sin duda un afán económicamente autárquico bajo el mando del gobierno, que no deja duda de su factura estatalista.

⁴³Fichte, *op. cit.*, p. 156.

⁴⁴Jaime Franco Barrio, *op. cit.*, pp. XX-XI.

⁴⁵*Ibidem*, p. XXII.

⁴⁶Ludwig von Mises, *Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War*, New Haven, Yale University Press, 1944, p. 44.

Pero visualizado como un concepto de globalidad, el Estado comercial cerrado es el precursor del mercado como el mecanismo que conjunta y aglutina, por encima de otros factores tales como la política y la guerra, que más bien separan y alejan. Desde este punto de vista, el Estado comercial cerrado implica la primera aproximación conceptual del comercio como el único medio de globalidad.

¿Globalifobia o Globalifilia? ¿O ambas?

Pero también se puede observar en su pensamiento la idea original de una Europa autárquica, donde todos los estados separados por límites artificiales se podrían integrar en un solo Estado dentro de fronteras naturales, como un Estado cerrado no sólo jurídica y políticamente, sino comercialmente.

¿Qué pretende ser la Unión Europea, sino un solo ente dentro de fronteras políticas, jurídicas y comerciales propias?

Dos concepciones del contexto mundial

En el pensamiento de Fichte se desarrolla la teoría de que la estrategia territorial debería terminar por medio del tránsito de límites artificiales, hacia el establecimiento de fronteras naturales, es decir, desde los confines avivados por la ambición territorial, hacia los linderos estables una vez definido el espacio propio del Estado. Sólo entonces habría un Estado cerrado cuya existencia significaría, sencillamente, que la estrategia militar-territorial habría sido definitivamente abandonada en favor de la estrategia comercial.

Desde 1945, cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, el mundo se ha estado debatiendo entre dos formas diametralmente distintas de organización de las relaciones internacionales. La primera es el sistema territorial, que evoca la era de Luis XIV, y que fue la que presidió las acciones exteriores de la extinta Unión Soviética, y es aún vigente en Estados Unidos de América. La segunda es el sistema de comercio en escala mundial, inspirado en la herencia de la política británica de mediados del siglo XIX, que se ha organizado actualmente en torno a

las cuencas de los océanos Atlántico y Pacífico. El sistema territorial está integrado por los países que conciben al poder con base en la soberanía sobre masas de tierra, de modo que cuanto más territorio dominan, razonan que tienen más poder. Por consiguiente, estos países se empeñan por extender sus fronteras para liberarse de la dependencia de otras naciones, consiguiendo más materias primas, recursos y mercados, y adquiriendo mayor confianza en sí mismos. El sistema de libre comercio multilateral, por su parte, está basado en el reconocimiento de que la proyectada autosuficiencia de los estados es una quimera, de modo que asumiendo que el comercio sea relativamente abierto y libre, no se necesitan conquistar territorios para desarrollar sus economías, ni para procurarse los elementos de los que carecen. Japón y los países europeos, especialmente Alemania, son los principales representantes del sistema comercial. En efecto, hoy en día ambos países están sirviéndose del comercio para conseguir petróleo y una gran cantidad de materias primas de las que son deficitarias, cuando hace algunas décadas usaron la estrategia de la conquista militar para extender sus territorios.⁴⁷

Estados Unidos de América, por su parte, mantiene una actitud ambigua con referencia a los dos sistemas expuestos.

Pero ninguna nación debe despreciar los aspectos inherentes a la defensa de su territorio, ni confiar exclusivamente en el comercio como base de la supervivencia, tal como es patente inclusive en los estados pequeños y débiles, que aun siendo incapaces de garantizar por sí mismos su defensa, destinan parte del presupuesto para tal objeto. Ésta es la razón por la cual el sistema militar siempre ha podido incidir en las fronteras del sistema comercial, y en ocasiones colapsarlo, como ocurrió durante la Primera Guerra Mundial, haciendo que un escenario semejante imposibilite la consolidación del concepto mercantilista.⁴⁸

⁴⁷Richard Rosencrance, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁸*Ibidem*, pp. 31-32.

La orientación mercantilista fue escogida por aquellos países que no tenían la capacidad de modificar el equilibrio territorial existente, tal como lo hizo Holanda desde principios del siglo XVIII, cuando proyectó sus ambiciones de grandeza nacional concentrándose en el comercio de la región del Báltico, lo mismo que Suecia y Dinamarca, que siguieron un camino similar. El único caso de una gran potencia que asumió la estrategia comercial en gran escala como base de su política internacional, como lo advertimos, fue Inglaterra. Desde mediados del siglo XIX decidió renunciar a toda ambición territorial en Europa y en el mundo, dedicando todo su esfuerzo al desarrollo de la industria, así como a incrementar el intercambio mercantil con otras naciones.⁴⁹

La capacidad de subsistencia de la concepción mercantilista depende de su planteamiento estratégico, para contribuir al equilibrio entre los poderes mundiales vigentes, esto es: la destreza para convencer a las grandes potencias de que hoy en día ya no requieren de nuevas conquistas territoriales y que dejen de lado la guerra como método de expansión territorial, ahora innecesaria. Hasta el momento la lógica de este sistema ha demandado entablar guerras ocasionales para impedir que una gran potencia pueda establecer un dominio hegemónico sobre los estados pequeños, que llegue a condicionar sus *policies* interiores o imponerles sus formas de gobierno. Pero el equilibrio del poder mantenido de un modo tal no garantiza un éxito ininterrumpido de crecimiento económico pacífico, ni el incremento del intercambio comercial, desde el momento en que se confía en que la guerra es necesaria para mantener el equilibrio del poder. Es en los periodos de paz cuando el comercio asume el papel protagónico, y entonces las naciones vuelven su mirada hacia la estrategia mercantilista como la forma más eficaz de sustentar su prosperidad.⁵⁰

Si la concepción mercantilista de las relaciones internacionales hubiera sido la dominante desde 1918, todas las tensiones y los trágicos

⁴⁹ *Ibidem*, p. 32.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 32-33.

cos acontecimientos que siguieron hasta 1945 hubieran sido evitados. En la medida que la humanidad asimile esta costosa lección, la estrategia mercantil y el desarrollo del comercio internacional podrán imponerse y sustituir la noción político-militar del sistema territorial. En tanto llega este momento, si así fuera, estaremos en presencia de lo que en la política internacional se llama poderío japonés, es decir, un concepto por el cual las naciones no piensan tanto en términos de dominio sobre las tres dimensiones clásicas de su territorio: extensión, longitud de fronteras y profundidad del *hinterland* (región interior); sino en una cuarta dimensión, que consiste en su capacidad de mantenerse a través del tiempo.⁵¹

El intercambio comercial es, entonces, la energía que garantizaría la perpetuación temporal del Estado, una vez asegurada su base espacial, pues ésta ya no sería motivo de ambiciones para las potencias o los vecinos. Esta visión evoca el ideario de Fichte, quien pensaba que una vez que el Estado se cierre comercialmente ya no habría motivos para la guerra, y que en su seno los pueblos antaño beligerantes tendrían ahora la posibilidad de desenvolver libremente sus particularismos nacionales.⁵² Igualmente, sólo el Estado así cerrado puede empeñarse en alcanzar su verdadera misión, que no es otra que situar a cada individuo en el lugar donde pueda desarrollar toda su potencia. El Estado comercial cerrado, paralelamente, logrará su perfección como Estado, pues hasta finales del siglo XVIII era aun inmaduro por sólo haberse establecido el orden político y no haber instituido la regulación económica.⁵³

Hoy, a principio del siglo XXI, el Estado parece tan inmaduro económicamente como antaño, pues la economía planetaria intenta ahora someterlo a sus designios.

⁵¹ *Idem.*

⁵² Max Beer, *Historia general del socialismo y las luchas sociales*, Santiago de Chile, Ediciones Ercilla, 1936, p. 346.

⁵³ J.L. Talmon, *Mesianismo político*, Madrid, Aguilar, 1969 (1960), p. 162.

LA ADMINISTRACIÓN pública ha constituido una configuración de alcances mundiales desde el siglo XVI, cuando la expansión ultramarina de los imperios dominantes abarcó territorios más allá de Europa. Desde entonces se comenzó a forjar una cultura administrativa universal fraguada desde los moldes europeos, alcanzando hacia el siglo XVIII una etapa madura gracias al desarrollo de la emergente ciencia de la administración pública de entonces, y la diseminación de un lenguaje conceptual común y compartido dentro y fuera de Europa.

Sin embargo, esa cultura administrativa universal fue fabricada en el siglo XIX bajo el signo de la colonización, de modo que muchas instituciones e ideas implantadas en las regiones avasalladas lo fueron de manera impuesta y artificial. Cuando las vastas zonas colonizadas iniciaron su lucha por la independencia, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, la asimetría entre la administración pública de las antiguas metrópolis y la de sus ex colonias era extraordinaria. Éste fue el origen de los programas de asistencia administrativa de las Naciones Unidas en las regiones subdesarrolladas desde 1948, y la explicación de por qué dichos programas han consistido esencialmente una lucha a favor de la descolonización y en pro del desarrollo integral de las naciones de data más reciente.

Descolonización administrativa

El programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública nació en diciembre de 1948, si bien, sus actividades arrancaron dos años después por medio de un programa de becas y del nombramiento de los primeros expertos para asesorar a los gobiernos de países subdesarrollados. Su objeto ha sido contribuir a que dichos países resuelvan los problemas administrativos con referencia inmediata y directa al desarrollo económico y social. El programa consistió en acciones de cooperación técnica, apoyo a las actividades regionales, y trabajos de investigación e intercambio de información sobre los problemas de administración pública relacionados con el desarrollo del país.⁵⁴

La administración pública ha sido un tema de relevante interés de las Naciones Unidas desde su fundación, de modo que fue incluida primigeniamente a propuesta de la delegación del Brasil. Dentro del proyecto de resolución presentado por esa delegación se sugirió el establecimiento de un centro internacional de formación en administración pública, que posteriormente se proyectó como un Instituto Internacional de Administración Pública. Al mismo tiempo se dispuso la creación de un programa de asistencia técnica para propiciar el desarrollo económico de los países subdesarrollados. En efecto, la deficiencia administrativa más evidente en esos países era la falta de personal preparado y de una organización adecuada para impulsar el desarrollo.⁵⁵

Habida cuenta de tal deficiencia, el proyectado Instituto Internacional de Administración Pública se ocuparía de organizar seminarios sobre problemas administrativos para los altos funcionarios públicos, establecería un programa de becas de estudio y de perfeccio-

⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas, "Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración Pública. Informe del secretario general. 1947-1966", en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Angel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. 1, p. 255.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 257-258.

namiento en administración pública, y enviaría expertos para prestar ayuda técnica en la creación de institutos nacionales de administración pública. Igualmente estaría facultado para auspiciar la organización de un sistema de intercambio de información técnica en administración pública a través del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas (IICA), y establecer un intercambio bilateral de funcionarios públicos entre los estados miembros de la ONU.

A finales de 1951 se organizó un grupo de expertos con el carácter de División de Administración Pública de las Naciones Unidas.

Debido a que la administración pública fue un tema de interés prioritario de la ONU, como lo advertimos, a través de esas medidas se constató la relevancia que tendría desde entonces. Aunque el instituto internacional de formación referido no se llegó a establecer, se insistió en la creación de instituciones nacionales y regionales que ciertamente vinieron a la vida. Los primeros institutos se fundaron en Río de Janeiro, Ankara y El Cairo, a los cuales secundó la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), establecida en San José de Costa Rica.⁵⁶

En la primera reunión de expertos, que tuvo lugar en 1967, se preparó un documento preliminar del programa de las Naciones Unidas en administración pública. Destacó particularmente la conceptualización de una administración pública eficaz como un elemento decisivo para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los países, pues las deficiencias de organización ponían obstáculos a las aspiraciones nacionales de superación de los problemas. Con base en estas consideraciones se pugnó por abandonar la idea de que la administración pública tiene una importancia secundaria ante otras instituciones del Estado.⁵⁷ Los problemas generales a que la administración

⁵⁶ *Ibidem*, p. 263.

⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas, "Informe de la Primera Reunión de Expertos, enero 16-24 de 1967. Nueva York", en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. 1, p. 213.

pública debería hacer frente, eran los de desarrollar la capacidad y continuidad administrativas necesarias para sustentar cambios económicos, sociales y culturales en los países subdesarrollados y acrecentar la capacidad administrativa como condición para implementar los planes económicos y sociales, y utilizar la ciencia y la tecnología modernas. En fin, se aspiraba a incrementar el nivel la dirección a través de modernización administrativa, pues ella consistía en un recurso básico para el avance social y económico.⁵⁸

En efecto, *modernización* significó durante la década de 1960 un esfuerzo por acompasar a los países subdesarrollados en el ritmo de progreso de los países adelantados, a través de un proceso de descolonización con miras al desarrollo. Modernizar expresaba, en suma, situar a los países subdesarrollados dentro del plano mundial del progreso. En cualquier país la modernización administrativa está íntimamente relacionada con la modernización política, que tiene mayores alcances, pero en los países subdesarrollados esta relación fue diversa a la experiencia de las naciones desarrolladas. En los países atrasados la índole de esta relación plantea esencialmente la cuestión de si la administración pública puede o debe ser modernizada, sin que se produzcan previamente cambios en el proceso político.

La modernización política, juzgada a partir de las características de sistemas políticos consolidados durante varias generaciones, o varios siglos, corresponde al estadio avanzado de muchos de los países occidentales. De esas características se puede inferir que la modernidad política tiene las siguientes cualidades: una estructura jurídica dotada con potencial para transformar expresiones válidas de la voluntad popular en acciones públicas, que están en armonía con la Constitución política; una amplia participación popular en el proceso político; la capacidad de mantener la integración nacional por medio de la disposición ordenada de fuerzas culturales, religiosas y similares; la aptitud

⁵⁸ *Ibidem*, p. 217.

para mezclar la destreza administrativa, la responsabilidad y el raciocinio con la voluntad popular, en una amalgama basada en la equidad y la justicia.⁵⁹

La modernización administrativa depende del proceso político, pero en los países subdesarrollados casi nunca pudo esperar que ese proceso madurara y debió seguir adelante con independencia de él. Ralph Braibanti cree que la modernización política abraza a la modernización administrativa, pero aun cuando una administración pública eficiente pueda ejercer un efecto deprimente sobre algunos aspectos de la participación política, tal acción sedante puede ser benéfica a largo plazo. Incluso puede sosegar algunos sectores de la participación política, pero finalmente acelerar sectores alternos. La acción sedante y la aceleración ocurren en diferentes proporciones y en distintos ambientes, pero puede ser una simplificación excesiva pensar que el progreso administrativo rápido necesariamente inhibe a la participación política, lo mismo que asegurar que necesariamente lo hace más incluyente.⁶⁰ Por controvertible que sea la relación entre el desarrollo político y el desarrollo administrativo, es evidente que la mayoría de los nuevos estados heredaron sistemas políticos asimétricos donde la administración pública tuvo primacía. Allí el sistema administrativo alcanzó un desarrollo mucho mayor que el proceso legislativo, o que los partidos políticos, y con frecuencia gozó de un prestigio mayor que el poder judicial. Sin embargo, el desarrollo de esa administración era muy estrecho e incomparable con la administración pública de las naciones occidentales.

Naturalmente las potencias no estuvieron dispuestas a modernizar políticamente a las colonias, sino inhibir esa modernización para asegurar su dominio, toda vez que se ocuparon en perpetuar a los poderes nativos para que asumieran un control indirecto de la población. En

⁵⁹Ralph Braibanti, "Modernización administrativa", en Myron Weiner (comp.), *Modernización*, México, Editorial Roble, 1969, pp. 213-214.

⁶⁰*Ibidem*, p. 215.

efecto, “las mismas instituciones modernas se emplearon para sostener estructuras arcaicas”.⁶¹

La mayor parte de esos países habían sido colonias europeas que se habían independizado desde principios del siglo XIX, hasta la época del término de la Segunda Guerra Mundial, y más allá, durante la década de 1960. Por consiguiente, aunque el grado de madurez administrativa de cada país difería extraordinariamente, eran muy similares por cuanto al grado de subdesarrollo administrativo. El objeto del programa ONU ha consistido en la actualización administrativa de esas naciones.

Sin embargo, las fuerzas y talentos de la ONU enfrentaron condiciones administrativas de un atraso extraordinario, pues esas condiciones no sólo han sido fruto de la ausencia de capacidades o voluntades humanas, o de la abulia y la apatía, sino de prácticas deliberadas tendientes a perpetuar el ancestral subdesarrollo administrativo. Las metrópolis inhibieron deliberadamente el desarrollo de la administración pública en las antiguas colonias, pues en ellas se omitió introducir los principios básicos de la administración pública vigentes en los países metropolitanos, como la unidad y la descentralización, toda vez que se hizo de los funcionarios nativos meros ejecutores y se limitó conscientemente la modernización administrativa.⁶² Al mismo tiempo las administraciones coloniales fueron fielmente miméticas de las organizaciones y las prácticas administrativas metropolitanas, de modo que los objetivos de esas administraciones fueron muy restringidos, y no tuvieron responsabilidad ante las instituciones políticas representativas ni frente a la opinión pública nativa. Ellas solamente realizaban funciones de regulación bajo el mando metropolitano. Una de las limitaciones de las administraciones coloniales fue la deliberada conceptualización establecida en algunos países europeos, en el sentido de que una buena administración es un arte y no una ciencia.

⁶¹ Donald Kingsley, “Burocracia y desarrollo político en Nigeria”, en Joseph Lapalombara (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), p. 277.

⁶² *Ibidem*, pp. 213-231.

Consiguientemente, el problema más urgente al cual se enfrentaron las administraciones públicas poscoloniales inmediatamente después de lograr la independencia, fue el reemplazo de los funcionarios extranjeros o “expatriados” que habían ocupado los puestos más elevados y tenían a su cargo la hechura de *policy*. Se trató de un proceso de “nativización” muy lento por su alta complejidad. Por ejemplo, en el momento previo a la emancipación, el 53 por ciento de los funcionarios del servicio civil superior de la India (incluyendo lo que posteriormente sería Pakistán) eran ingleses; en Malaya era el 66 por ciento; y en Birmania y Ceilán el 56 por ciento.⁶³ El promedio de estos países significaba el 52 por ciento del total. Pero el problema más preocupante fue la celeridad de la expatriación de los funcionarios metropolitanos. Los nuevos estados tuvieron que sustituir cerca de las tres cuartas partes de sus antiguos funcionarios expatriados con sus nacionales, además de que se vieron impelidos a aumentar el número de servidores públicos. Entre 1947 y 1964, el cuadro de funcionarios superiores de la India registró un aumento de cerca de 350 por ciento y Pakistán de aproximadamente 200 por ciento, en tanto que Birmania duplicó el volumen, y Ceilán y Malaya aumentaron las filas de altos funcionarios en un 48 por ciento y un 14 por ciento, respectivamente. La ampliación promedio para estos cinco países en el rango de los funcionarios superiores fue de cerca de 200 por ciento.

Otro factor a considerar fue la juventud biológica y la inexperiencia administrativa de los funcionarios nativos. En Nigeria, en 1961, la edad media era de 33 años, y la experiencia promedio de tres años y medio. Sólo se contaba con 13 empleados con 10 o más años de labor. Había una relación inversa entre experiencia laboral y problemas a resolver, pues los jóvenes funcionarios no estuvieron preparados para atender tareas tan complejas como organizar una administración responsable ante el Parlamento, integrar las divisiones de los ministerios, organizar equipos de planificadores, preparar proyectos y delinear redes

⁶³ *Ibidem*, p. 221.

interregionales, labores que antaño se realizaban en las oficinas londinenses de *Whitehall*.⁶⁴

Finalmente se debe destacar la superficialidad alcanzada por la adaptación de las instituciones occidentales en los países subdesarrollados, pues como ocurrió en Nigeria, años después de la independencia, las oficinas y los empleados no se habían acondicionado al país, sino que seguían siendo más parecidas al *bureau* británico colonial.⁶⁵ Otro tanto se puede decir de las excolonias francesas por cuanto a la imagen perpetuada del *fonctionnaire*.

Los problemas se agravaron por motivo del cambio de noción de la vida social excolonial, antaño administrada con servicios públicos básicos, después gobernada por un Estado responsable de la soberanía, la prosperidad social, el desarrollo económico y la educación popular. Las tensiones subsecuentes sobre las administraciones públicas de los estados poscoloniales fueron extraordinariamente severas, principalmente debido a que los nuevos empleados estaban recibiendo una formación inadecuada en universidades, las cuales habían sido desorganizadas por movimientos proindependencia. Los afanes desnacionalizadores de las metrópolis rindieron frutos todavía por largo tiempo, principalmente produciendo relaciones de desconfianza hacia el servicio civil antiguo por parte de los líderes nacionalistas, porque lo consideraban una supervivencia de los servicios públicos coloniales. En algunos casos se llegó a la casi total destrucción de este servicio civil, con mermas de implementación fácilmente comprensibles.

Las nuevas administraciones públicas tuvieron que lidiar en condiciones diferentes a la época colonial, donde había una acción amortiguadora del gobierno extranjero, y los nuevos funcionarios nativos tuvieron que soportar directamente el embate de las esperanzas del pueblo fundadas en la idea de que la independencia daría solución a los problemas del país.⁶⁶

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 285-286.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 277-278.

⁶⁶ Organización de las Naciones Unidas, "Informe de la Primera Reunión de Expertos, 1967", en Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 222.

Quizá la herencia más nefasta y arraigada de la administración pública colonial sea la pérdida del valor humano como substrato del desempeño de los gobiernos. A pesar de la transformación de la administración pública poscolonial hasta nuestros días, aun no es posible ejercer una administración eficiente con los métodos de administración diseñados para propósitos que recuerdan a la política metropolitana. Un autor señaló que de manera inveterada los funcionarios de un departamento de forestación en un país subdesarrollado, creen que su tarea consiste en proteger a los árboles de las personas. Recientemente, un estudio realizado en Tanzania confirmó que la administración pública todavía se desempeña en forma muy similar a la del régimen colonial, de modo que existe la “tendencia a ver a la gente como «el problema» y a la administración como la «solución»”.⁶⁷ Promover un desarrollo centrado en el pueblo no fue la tarea para la cual se crearon las burocracias coloniales así heredadas, porque el sistema administrativo fue concebido como un instrumento para mantener el orden, la recaudación de los impuestos, y la ejecución de otras funciones gubernamentales mínimas de índole similar, y así se conserva hasta nuestros días.

La situación narrada muestra cómo la mayor parte de la humanidad estaba segregada del progreso del mundo, de modo que la tarea de las Naciones Unidas consistió en establecer los mecanismos de una administración pública mundialmente compartida, que ayudara a esa parte de esa humanidad a integrarse al universo civilizado y luchara contra el desamparo en que vivían los países subdesarrollados. Ese desamparo era tan grande que los países no tenían ni los servidores públicos esenciales para encarar las tareas básicas de la administración pública. Este problema dio origen a la creación de un programa de un servicio público universal: el Opex.⁶⁸

⁶⁷Matur Hari Mohan, “Desarrollo centrado en la gente”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergerable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 222.

⁶⁸Opex es un acrónimo: significa, en inglés, *Operating Expenditure on a recurring annual basis*, y comprende a un grupo de funcionarios de ejecución, administración y dirección.

Opex: un servicio público mundial

Hacia la segunda mitad de la década de 1950, las colosales necesidades que en administración pública sufrían muchos países de reciente independencia, reclamaron que se redoblara la asistencia técnica proporcionada por expertos, así como a través de becas otorgadas por la ONU para funcionarios nativos. Pero estas medidas eran insuficientes para algunos países cuya postración administrativa era alarmante, de manera que se requería del servicio de expertos que actuaran no tanto como asesores, sino como funcionarios activos temporalmente al servicio de los gobiernos nacionales en el desempeño de funciones ejecutivas y directivas. Un trascendental programa fue diseñado entre 1957 y 1958 para encarar este desafío, que fue autorizado de modo experimental en 1959 por la Asamblea General. Posteriormente se convirtió en un programa permanente a través del cual los expertos que asumieron esas funciones bajo las órdenes de los gobiernos nacionales, se conceptuaron como el *personal Opex*.⁶⁹

El programa Opex tuvo su origen en la propuesta presentada en 1956 por el secretario general de las Naciones Unidas de entonces, Dag Hammarskjold, que estimó que las Naciones Unidas debían aliviar la escasez de personal competente en los países administrativamente más atrasados. Pero la idea había sido primigeniamente del secretario de Relaciones Exteriores de Canadá, quien propuso el establecimiento un servicio público internacional para trabajar en los países subdesarrollados. Más allá, Hammarskjold razonó que se podría crear un servicio de personal de carrera con el auspicio internacional, formado por personas de diversas nacionalidades, que estuvieran dispuestos a laborar en cualquier parte del mundo como funcionarios adscritos a las administraciones públicas de esos países, pero conservando su estatuto internacional.⁷⁰

⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración Pública. Informe del secretario general, 1947-1966”, en Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, t. 1, p. 268.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 371-372.

El programa experimental que se aprobó en 1958 difirió en ciertos aspectos del concepto original de Hammarskjöld, que consistía en crear un servicio internacional de funcionarios públicos de carrera, pues desechó el título de Servicio Administrativo Internacional, adoptándose en su lugar la “condición internacional especial” similar a la de los expertos que trabajan al servicio de las Naciones Unidas o de un organismo especializado. De tal suerte se convino que las personas nombradas estarían al servicio de los gobiernos nacionales. Sin embargo, las misiones de asistencia enviadas a Bolivia e Indonesia en 1950 pueden considerarse como un antecedente del Programa Opex, pues allí las Naciones Unidas promovieron el nombramiento de expertos para cumplir funciones de dirección y administración.

Por estar al servicio de los gobiernos nacionales, los funcionarios del Opex recibían los sueldos de las arcas del país, según la índole de los cargos que desempeñaran. Por su parte, las Naciones Unidas o el organismo especializado correspondiente, complementaban el salario con un estipendio que los equiparaba a las percepciones de los expertos y asesores de categoría análoga. A mediados de 1960 se recibieron más de 170 solicitudes por parte de 39 gobiernos y pronto los organismos especializados de la ONU se sumaron al programa Opex, de manera que en su primer año de ejercicio, tres de los nombramientos hechos correspondieron a dichos organismos.⁷¹ Hacia 1962, los nombramientos sumaron 68 personas, que aumentaron a 82 en 1964. Hacia finales de 1964, 52 gobiernos habían solicitado los beneficios del Opex, incluyendo al Reino Unido con respecto a las colonias que aun conservaba.⁷²

El programa Opex se hizo extensivo más allá de los puestos de los organismos especializados, abarcando las principales esferas de actividad de las Naciones Unidas: planificación económica, desarrollo industrial, explotación de los recursos naturales, energía eléctrica, fomento del

⁷¹ *Ibidem*, pp. 373-374.

⁷² *Ibidem*, pp. 374 y 377.

comercio, hacienda pública, instituciones financieras, estadística, transportes y comunicaciones, así como los asuntos jurídicos, desarrollo social, vivienda, planificación física y construcción, obras públicas y el régimen de tenencia de la tierra.

El funcionario Opex estaba incorporado al servicio público nacional, y su competencia profesional y su experiencia administrativa se aplicó directamente a las actividades del organismo público donde colaboraba. Pero su participación era más trascendental que su labor propiamente ejecutiva, pues debería fungir como el mentor de un funcionario nacional al que debería formar para que lo reemplazara a la brevedad posible, formación que se realizaba a través de becas de estudio en el extranjero y capacitación en el servicio activo. En la mayor parte de los casos, el personal público nacional se preparó en el extranjero antes de reemplazar a los funcionarios Opex.

Uno de los países beneficiados primigeniamente por el Opex fue Etiopía, pues allí un experto se desempeñó como administrador del Organismo Imperial de Personal entre 1962 y 1964. Otro más administró la Caja Nacional de Jubilaciones durante el mismo periodo.⁷³

En sus primeros siete años de vida el programa Opex proporcionó los servicios de cerca de 200 expertos en beneficio de 50 gobiernos. En ese tiempo su personal laboró en los países subdesarrollados con elevada competencia en el desempeño de las funciones administrativas que se le asignaron, si bien el objetivo de preparar a un funcionario nacional para que asumiera sus responsabilidades fue mucho más difícil de lograr.⁷⁴ He aquí uno de los problemas de las naciones subdesarrolladas que no debemos soslayar, para entender parte de sus deficiencias administrativas que hoy en día persisten.

Las acciones de la ONU se extendieron a una diversidad de campos en pro del combate del subdesarrollo administrativo de los países pobres, algunas de las cuales, incluso, fueron muy significativas hasta la

⁷³ *Ibidem*, pp. 311-312.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 379-380.

época previa a la irrupción del neoliberalismo y la implementación de los programas de privatización bajo su auspicio.

La asistencia técnica a los países subdesarrollados

La lucha por la descolonización ha sido una labor realizada principalmente por la Organización de las Naciones Unidas, pero en la cual también ha participado el gobierno de Estados Unidos de América y la Fundación Ford, sin descontar las reservas y hasta las suspicacias que esto entraña.

LA LABOR DE LA ONU

La segunda reunión de expertos de las Naciones Unidas en administración pública, que se celebró en 1971, tuvo como propósito examinar los avances del programa y hacer recomendaciones sucedáneas. En el conjunto de acciones que brotaron de la reunión, que se denominó Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se propuso que todos los países, grandes o pequeños, tuvieran muchos o pocos ingresos, pudieran contraer compromisos políticos y administrativos de escala universal si deseaban mejorar con miras al futuro. Por cuanto a los países subdesarrollados, su falta de capacidad administrativa constituía un serio obstáculo cuya superación exigía un compromiso primeramente a escala nacional como esfuerzo sostenido.⁷⁵

⁷⁵ Organización de las Naciones Unidas, “La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos, Nueva York, 1971”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. 1, p. 395.

Especialmente en la reunión se propuso reformar, mejorar y fortalecer a la administración pública de los países subdesarrollados en todos los niveles y en una amplia gama de campos, con miras a lograr progresos sustanciales. Entre los objetivos principales figuró aprovechar la oportunidad que ofrecían los avances científicos y tecnológicos, y abolir los añejos e indebidos privilegios que sustentaban la riqueza y la pobreza extremas, y las injusticias sociales de ellas derivadas. Con dicha *estrategia* se planteó mantener una tasa media anual de crecimiento del producto bruto de no menos del 6.3 por ciento, tener una tasa anual de aumento de la población que no excediera el 2.5 por ciento, y reducir el desempleo y el subempleo mientras las fuerzas laborales aumentaran rápidamente. No menos importante fue el afán por ampliar y mejorar los medios de educación, salud, nutrición, vivienda y asistencia social, salvaguardar el medio ambiente, fomentar el bienestar de los niños, afianzar la participación de la juventud, y lograr la plena integración de la mujer y de los grupos minoritarios en el proceso de desarrollo nacional.

En las Naciones Unidas se tenía la convicción de que las medidas tímidas y limitadas eran inaceptables para realizar progresos apreciables.

Por consiguiente, ante un horizonte planetario, esa organización mundial propuso como necesario que los países desarrollados, las naciones subdesarrolladas y la comunidad internacional asumieran compromisos audaces y tomaran iniciativas urgentes. Tal como lo hicieron saber sus expertos, en los países subdesarrollados se requería una “revolución administrativa” que apoyara los cambios radicales en el campo económico y social.⁷⁶

La tercera reunión de expertos significó una novedad, pues en su agenda se dio especial énfasis al temario financiero, de modo que sus actividades se centraron en el renovado Programa de las Naciones Unidas en Administración y Hacienda Públicas. Dicha reunión se celebró en 1975 y tuvo como objeto examinar el progreso en la imple-

⁷⁶ *Ibidem*, p. 396.

mentación de las disposiciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.⁷⁷

Dicha *estrategia* había instado a los países subdesarrollados para que se enfocaran en la organización de la administración pública en todos los niveles, para lograr la formulación y aplicación eficaces de los planes de desarrollo. Sin embargo, entonces no se recomendó ninguna medida concreta. Pero posteriormente se aconsejó un conjunto de objetivos concretos en administración pública, entre los que figuraron la creación o fortalecimiento de organismos con un papel clave para el mejoramiento de la administración nacional, regional y local, así como la introducción de reformas administrativas fundamentales, el fomento de la racionalización y la innovación administrativas, y el aumento de la capacidad administrativa conforme a una planificación correcta del desarrollo. Igualmente se propuso el mejoramiento de la administración de personal, la preparación de los empleados dedicados a los servicios públicos, y el mejoramiento educativo y la capacitación de los servidores del gobierno. Un aspecto esencial fue el fortalecimiento del manejo para aumentar la eficacia de la administración pública, así como de sus proyectos y programas de desarrollo. En fin, los expertos de la ONU sugirieron la promoción de investigaciones y el intercambio de información para acelerar el mejoramiento de la administración pública de cara al desarrollo.⁷⁸

La cuarta reunión de expertos, celebrada en 1977, se propuso auscultar las materias sustantivas en administración pública y hacienda pública, orientadas al desarrollo durante el decenio de 1980. Al efecto, se hizo un análisis de las tendencias de la administración pública en los países subdesarrollados, incluido el manejo financiero, así como los cambios que se estaban manifestando en los conceptos y las estrategias

⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas, "Administración y haciendas públicas para el desarrollo. Informe de la Tercera Reunión de Expertos, Nueva York, 1976", en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. II, p. 11.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 16.

del desarrollo. Ese análisis destacó la necesidad de que la administración pública de aquellos países funcionara en un nivel de capacidad administrativa acorde con las condiciones históricas y ecológicas de cada uno de ellos.⁷⁹ Por su parte, en la quinta reunión de expertos –celebrada en 1980– se aquilataron los progresos realizados en ambas materias en los países subdesarrollados y recomendó algunas medidas con el objeto de fortalecer la capacidad institucional y de manejo para responder a los desafíos de desarrollo en la década de 1980 y en los años por venir.⁸⁰ Especialmente se destacaron las necesidades y requerimientos estratégicos de esos países y las medidas de apoyo internacional que pudieran necesitar para atenderlas.

El Consejo Económico y Social de la ONU convocó a la octava reunión de expertos en 1987, en la cual se examinaron las prioridades en administración y finanzas públicas orientadas al desarrollo en los países que no lo estaban. Particularmente se auscultaron las medidas necesarias en el plano nacional para promover la administración para el desarrollo, y los programas de trabajo de las Naciones Unidas en el decenio de 1980, y se formularon recomendaciones para la adopción de medidas tanto en el plano nacional como internacional. En suma, se recomendaron nuevas modalidades de cooperación técnica que aumentarían la eficacia de las actividades de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas en los países subdesarrollados.⁸¹

⁷⁹Organización de las Naciones Unidas, “Fortalecimiento de la administración pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: Problemas y enfoques. Informe de la Cuarta Reunión de Expertos, Nueva York, 1980”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. II, p. 383.

⁸⁰Organización de las Naciones Unidas, “Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980. Informe de la Quinta Reunión de Expertos, Nueva York, 1981”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. II, p. 429.

⁸¹Organización de las Naciones Unidas, “Administración y finanzas públicas. Informe de la Octava Reunión de Expertos, Nueva York, 1987”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. II, p. 601.

Para entonces las percepciones neoliberales pugnaban por abolir esta visión del Estado en los países subdesarrollados, proponiendo ya no su fortalecimiento, sino su debilitamiento en pro de un proyecto de supeditación al capital transnacional. Naturalmente ya no se tendría que perder el tiempo y el dinero en habilitar y mejorar a su administración pública, sino desmantelarla y transformarla como una mera embajada al servicio del capital mundial.

EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La asistencia en administración pública estuvo encabezada por la ONU, pero también realizaron esta labor el gobierno de Estados Unidos de América y la Fundación Ford. Hasta finales de la década de 1960, esta última asistencia significó la transmisión no sólo de técnicas administrativas, sino de sistemas y doctrinas de donde ellas emanaban. Sin embargo, existieron diferencias esenciales cuando menos en tres renglones relevantes: el primero fue el grado de complejidad interna del país subdesarrollado receptor de la asistencia; el segundo consistió en la integridad doctrinal de las ideas transmitidas, y finalmente, la magnitud del esfuerzo empeñado por cuanto costo, capacidad humana y tiempo.⁸² Los resultados, por consiguiente, fueron igualmente diferenciales por cuanto profundidad y extensión.

La asistencia estadounidense, que se ha realizado a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, por sus siglas en inglés), se caracterizó por enfocar aspectos más estrechos de la ONU, renunciando a proyectos de reforma administrativa en gran escala. Por ejemplo, la presencia estadounidense en Filipinas no tuvo gran trascendencia y obviamente no generó un cultivo científico de la administración pública que propiciara capacidad de gobierno. En este renglón siguió el ejemplo británico de establecer y consolidar el uso de técnicas exportadas desde la metrópoli, pero no sentar base para el desarrollo del arte

⁸²Ralph Braibanti, "Transnational Inducement of Administrative Reform: A Survey of Scope and Critical of Issues", en John Montgomery y William Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, Mac Graw-Hill, 1968, p. 133.

del gobierno en el país nativo. Por este motivo debe dividirse la asistencia técnica estadounidense en dos estrategias claramente distintas: una aplicada en países involucrados en la tensión bipolar de la política internacional, la otra implementada dentro de los programas habituales de ayuda exterior.

El primer caso está representado por Japón, que estando sometido a un régimen de ocupación militar, constituyó una oportunidad ideal para articular el tejido de la “fábrica de la administración” de conformidad con el desarrollo compartido de la doctrina y práctica.⁸³ La experiencia japonesa significó la extensión de su tradicional aislamiento, y la configuración de una cultura administrativa con materiales del pasado (confucianos y budistas) y las ideas occidentales fraguadas en Alemania, el Reino Unido, Francia y Estados Unidos de América. Aquí no se siguió la regla de asistencia administrativa dominante de tipo transnacional que se aplicó después de 1945, sino el establecimiento de un “corpus de doctrina administrativa” que sustentó los cambios promovidos, pero con la característica de que la ciencia de la administración pública en ese *corpus* entrañada, era más bien un fruto intelectual etnocéntrico. Esta experiencia no se aplicó en Filipinas.

David Brown calculó que los primeros 18 años de asistencia técnica a los países subdesarrollados costó a Estados Unidos de América 1.6 billones de dólares.⁸⁴ El grueso de los recursos se destinó a cuestiones menudas de tipo gerencial, más que apegadas a una noción de reforma administrativa como totalidad. El enfoque de la asistencia estadounidense fue el adelanto gerencial del sistema financiero, la capacitación del personal, la creación de unidades gerenciales y el desarrollo de técnicas. Su impacto más general fue el establecimiento de planteles de formación de funcionarios. A estas acciones se agregaron posteriormente el entrenamiento de los cuerpos de policía, el mejoramiento de las estadísticas, la elaboración de censos, el progreso de los sistemas

⁸³ *Ibidem*, pp. 134-136.

⁸⁴ David Brown, “Strategies and Tactics of Public Administration: Technical Assistance: 1945-1963”, en John Montgomery y William Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, Mac Graw-Hill, 1968, p. 185.

aduanales y el control de narcóticos. Menos frecuentemente la asistencia administrativa se vinculó con programas de ayuda externa en agricultura, educación, salud u obras públicas.

Fred Riggs encontró una situación paradójica entre la asistencia técnica y el grado de desarrollo administrativo de los países donde se aplicó, pues algunos de ellos fueron incapaces de avanzar sin dicha asistencia y fueron desplazados por poderes locales ajenos a los proyectos de cambio. En otros casos, el desarrollo administrativo consistió en un abanico de buenas intenciones y programas de asistencia con resultados frustrantes. Sin embargo, no se debe concluir que la asistencia técnica debía ser suprimida y que el desarrollo administrativo fue pura fantasía, sino que el problema de la administración pública en los países subdesarrollados es mucho más complejo de lo que se creyó, y que su planteamiento requiere más investigación e imaginación de las invertidas.⁸⁵

Descolonización administrativa y prevención del neocolonialismo

La vocación esencial del programa de administración pública de la ONU fue confrontar las rémoras coloniales en los países subdesarrollados y pugnar por el desarrollo como vía de su incorporación al universo donde punteaban los países occidentales. Hacia la mitad de la década de 1970 se entendía ciertamente que el carácter de los sistemas de administración y hacienda públicas de esos países, así como de las demandas a las que estaban sujetos, variaban de país a país en consonancia de sus respectivos sistemas económicos y políticos. Sin embargo, a pesar de esos contrastes indudables, se consideró que existía una concordancia sobre el papel creciente del Estado en la orientación

⁸⁵Fred Riggs, "Administrative Development: an Elusive Concept", en John Montgomery y William Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, Mac Graw-Hill, 1968, p. 255.

y la gestión del desarrollo nacional. La administración pública, de tal modo, fue definida como el proceso de alcanzar las metas nacionales por medio de las organizaciones públicas.⁸⁶

Para entonces había logros que ponderar, pues los países subdesarrollados habían tenido alguna experiencia positiva en administración pública. En la mayor parte de los casos se dio la más alta prioridad al desarrollo de la infraestructura necesaria para dicha administración, que se juzgó necesaria para consolidar su existencia como estados independientes. Pero también había carencias que lamentar, pues en contraste al fortalecimiento del Estado como tal, permanecía un rezago: faltaba apartar cabalmente a la administración pública de las rémoras coloniales.

La ONU había formulado a mediados de 1974 la Declaración Sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, que acrecentó las demandas sociales sobre los sistemas de administración y de hacienda públicas de los países subdesarrollados. Debido a que un principio fundamental que figuró en el nuevo orden económico internacional consistió en la soberanía plena y permanente de los estados sobre sus recursos naturales, así como sobre todas sus actividades económicas, ello abrazó el derecho de todo Estado para ejercer un control efectivo sobre su economía. Tal principio se extendió al derecho de nacionalización, o bien, a la transferencia de la propiedad en beneficio de sus nacionales. Un principio adjunto estableció la reglamentación y la supervisión de las actividades de las empresas transnacionales, a través de la adopción de medidas en beneficio de la economía nacional de los países donde ellas realizaran sus actividades.

La aplicación plena de estos y otros principios similares no sólo reclamaba la extinción imperiosa de las rémoras coloniales, sino también la prevención de las prácticas neocoloniales, mediante el establecimiento de nuevas organizaciones administrativas o el fortalecimiento

⁸⁶ Organización de las Naciones Unidas, "Administración y haciendas públicas para el desarrollo, Informe de la Tercera Reunión de Expertos", en Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, t. I, pp. 19-20.

de las existentes en países con un subdesarrollo administrativo menor. Se requería, igualmente, el mejoramiento de las prácticas de gestión, el robustecimiento de los mecanismos de planificación y reglamentación de la administración financiera.

La herencia colonial dejada por las metrópolis fue muy variada. En algunos casos las potencias coloniales establecieron sistemas muy rudimentarios de administración pública en las ciudades principales y en regiones sometidas a su control, pero dejaron a la mayor parte de la sociedad bajo regímenes administrativos tradicionales de antigüedad considerable. Por cuanto a los territorios y protectorados sobre los que dichas potencias ejercían un dominio indirecto, su objetivo fue contener la ley y el orden, más que mantenerlos, de modo que una vez alcanzada la independencia, los nuevos estados tuvieron como principal preocupación el establecer una administración pública basada en el derecho y el orden público. Por consiguiente, se tenía que comenzar de cero en pro de edificar un Estado con atributos tan elementales como las organizaciones administrativas, y las disposiciones básicas para regir las relaciones sociales del país.⁸⁷

Una edificación estatal básica, de suyo compleja y urgente, se tuvo que encarar junto con el imperativo de establecer las funciones dedicadas a la obtención y asignación de recursos financieros, principalmente la fijación y reanudación de impuestos, la movilización de recursos y la adjudicación de esos recursos para las distintas necesidades públicas. Al efecto se establecieron ministerios de hacienda, bancos centrales, departamentos del tesoro y servicios de recaudación tributaria. Éste ha sido el Talón de *Aquiles* de los países subdesarrollados, pues muchos de ellos siguen padeciendo dificultades para desempeñar adecuadamente tales funciones.

⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas, "Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda públicas para el desarrollo, Nueva York, 1975-1977", en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988, t. II, p. 175.

Los países subdesarrollados, muchos de los cuales no hace mucho tiempo son independientes, aún no lograban despejar los obstáculos de la herencia colonial cuando ya tenían que encarar las acechanzas de nuevas formas de colonización. Apenas estaban aprendiendo a desempeñar funciones esenciales de todo Estado, padeciendo el noviciado financiero, cuando debían aprender a defenderse del neocolonialismo a través de las funciones de regulación. Sobre este punto los expertos de la ONU juzgaron con toda razón que la administración reglamentaria es el instrumento principal de que disponen los gobiernos de los países subdesarrollados, para hacer cumplir las normas promulgadas sobre economía nacional y los derechos sociales. Tales funciones regulan las actividades individuales, pero principalmente ordenan y limitan las actividades de las empresas transnacionales radicadas en el país.⁸⁸

El alcance y trascendencia de la función reglamentaria aumentó enormemente por efecto de los esfuerzos a favor de un desarrollo planificado, toda vez que constituyó el instrumento principal que dio orden a las actividades del Estado referentes al control de cambios, la concesión de licencias y certificados, el registro de la propiedad, las inspecciones, el control financiero y la publicación de las leyes. Empero, como en las funciones antes analizadas, también las actividades regulatorias eran algunas de las responsabilidades menos organizadas de la administración pública de esos países.

Los gobiernos nacionales también se han empeñado en prestar servicios de apoyo a través de medidas económicas y sociales tales como el establecimiento de la infraestructura básica y de asistencia financiera, para promover y facilitar la participación de los particulares en el proceso de desarrollo. Esto es evidente en el gran número de empresas y organismos públicos dedicados al fomento de la actividad de los particulares en la economía. La labor de fomento económico llegó a ser tan relevante que los expertos de la ONU la consideraron como la unidad de medida de la implementabilidad de los nuevos estados: en sus pala-

⁸⁸ *Ibidem*, p. 176.

bras, el mayor o menor alcance que reviste tal función en la administración pública, es una variable central para determinar la capacidad nacional en materia de ejecución.⁸⁹

La lucha en pro de la descolonización y el esfuerzo por limitar el empuje del neocolonialismo, ha tenido como finalidad alcanzar y proteger el desarrollo nacional de los países.

El subdesarrollo administrativo

La administración pública en los años que van de 1950 a 1970, aproximadamente, se podía dividir bajo una óptica comparada en dos grandes grupos contrastantes: uno estaba integrado por los países administrativamente desarrollados, el otro por las naciones subdesarrolladas. Los primeros, tal como lo observamos, servían de modelo a los segundos, en tanto que estos últimos se afanaban en alcanzar el desarrollo a imagen y semejanza de aquellos otros. Se trataba, en suma, de universalizar los modelos occidentales de administración pública a través de la fórmula del desarrollo.

Este capítulo trata de la administración pública para el desarrollo, pero más propiamente aborda el problema del subdesarrollo administrativo, pues aquella administración es concebida como el esfuerzo del Estado que se encamina a combatir los grandes rezagos que encaran los países subdesarrollados a través de la actividad administrativa de sus gobiernos.

El concepto de *desarrollo*, y la noción de *administración para el desarrollo*, (*development administration*) tuvieron una amplia difusión en los decenios de 1950 y 1970, a pesar de las dificultades semánticas que representaron. Del mismo pecado semántico padece el concepto de *desarrollo administrativo* (*administrative development*), que detentó dos acepciones: una refería un gran esquema de planeación, organizaciones superiores, grandes recursos y habilidades técnicas. La otra fue más cualitativa, se

⁸⁹ *Idem.*

alejó de criterios ligados a la emergencia y proliferación de las organizaciones burocráticas, a pesar de que eran un reflejo no sólo de la administración pública en occidente, sino de su éxito.⁹⁰ Un error conexo fue observar a la burocracia en su mera dimensión administrativa cuando tiene aspectos políticos de gran relevancia, que suelen ser los decisivos; de modo que la idea de la burocracia como regla de conducta de los servidores públicos refleja más su naturaleza política que la administrativa.

Hay que enfatizar que las nociones de *país desarrollado* y *país subdesarrollado*, por cuanto a la administración pública, surgieron directamente de la imagen de la burocracia en el primero de ellos. En efecto, los países adelantados detentaban una organización burocrática caracterizada por su configuración jerárquica, un mapa organizativo ausente en otros países, que presentaba a unos como países administrativamente desarrollados, y a otros países como subdesarrollados. Pero considerado en esta condición, el subdesarrollo administrativo obedece a deficiencias en la organización de la capacidad de los pueblos y de la cuantía de sus recursos naturales dedicados a la producción de riqueza, de modo que el énfasis se pone sobre la riqueza, no sobre el poder.⁹¹ Este concepto de desarrollo administrativo, por consiguiente, tiene más de un sentido empresarial aplicable a una firma comercial por cuanto ella puede crecer en términos macroeconómicos. Sobre esta base, el desarrollo administrativo fue definido en términos de la aproximación de cada país a la burocratización de la sociedad, llamándose este fenómeno alternativamente: *modernización*.

En efecto, los términos desarrollo administrativo y administración para el desarrollo resultan ambiguos en sí y entre sí. Además, con frecuencia el segundo refiere un papel de ayuda o apoyo al desarrollo económico, de modo que las reformas administrativas estuvieron encaminadas a incrementar la capacidad de los países para alcanzar las metas

⁹⁰Riggs, *op. cit.*, p. 227.

⁹¹I.F. Nicolson, "Bureaucracy in Developing Countries", *Public Administration*, vol. 30, núm. 4, Australia, 1971, pp. 184-185.

del desarrollo económico, dejándose de lado a relevantes fuerzas sociales de enorme influencia en el proceso administrativo. Tales reformas, igualmente, han sido importadas desde los países desarrollados donde el crecimiento económico fue espectacular y el uso de técnicas administrativas muy exitoso.⁹² Normalmente las reformas administrativas se fundaron en una copia fiel de los patrones de organización y funcionamiento occidentales, así como en la asistencia técnica.

El concepto de desarrollo suele implicar la idea de progreso y mejoría, términos que a su vez se vinculan con la noción de desarrollo económico. Sin embargo, cuando el desarrollo es configurado como un paradigma, puede operacionalizar el concepto de *desarrollo administrativo* como un patrón de efectividad creciente en el uso de medios viables para alcanzar las metas propuestas.⁹³ Por principio es erróneo identificar el incremento de complejidad y tamaño de la burocracia, con el desarrollo administrativo. Más bien el *desarrollo administrativo* emerge a partir de que la burocracia aumenta su responsabilidad como agente de implementación de la *policies*, formuladas por instituciones ajenas a la ella. El desarrollo administrativo, desde esta perspectiva, constituye una contraparte del desarrollo político y es el corolario de la institucionalización de las organizaciones que formulan las leyes por las cuales se fuerza la rendición de cuentas de los servidores públicos.⁹⁴

El concepto de administración para el desarrollo fue la piedra de toque de los programas de asistencia técnica, pues se concibió esencialmente como una aproximación teórica que aportaría conocimiento para reorientar nuevas investigaciones y elaborar recomendaciones de *policy* en los países subdesarrollados.⁹⁵ De tal manera, la administración pública en proceso de construcción en los países subdesarrollados

⁹²Nelson Kasfir, "Prismatic Theory and African Administration", *World Politics*, vol. 21, núm. 2, Estados Unidos, 1969, p. 299.

⁹³Riggs, *op. cit.*, p. 230.

⁹⁴*Ibidem*, pp. 252-253.

⁹⁵Fred Springer, "Empirical Theory and Development Administration: Prologues and Promise", *Public Administration Review*, vol. 36, núm. 6, Estados Unidos, 1976, p. 635.

ha tenido un rostro humano, pues su finalidad consiste en alcanzar el desarrollo. Los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas para ayudar a los países subdesarrollados, se encaminaron a acrecentar su capacidad administrativa para la implementación de programas y proyectos de desarrollo.⁹⁶ De hecho, en su seno se ha tenido la convicción de que la administración pública y el manejo financiero son partes integrantes de la administración para el desarrollo. La presupuestación, el control del gasto, la contabilidad y la auditoría, que refieren aspectos relevantes de la administración financiera, son instrumentos indispensables del manejo para la administración de planes y programas de desarrollo.

Dentro de la estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se propuso un programa de medidas nacionales e internacionales para lograr objetivos económicos y sociales. Estos objetivos fueron establecidos fundamentalmente con miras a que los países subdesarrollados aceleraran su desarrollo económico y social, y que ello se expresara en valores cuantitativos o cualitativos.⁹⁷ Las medidas para su logro requirieron esfuerzos convergentes en los niveles nacional e internacional. La *estrategia* comprendía 69 elementos entre los que destacan el comercio internacional, la expansión mercantil, la cooperación económica y la integración regional entre los países subdesarrollados, así como los recursos financieros para el desarrollo, el transporte marítimo, la ciencia y la tecnología, el desarrollo humano, y la expansión y diversificación de la producción.

A pesar de semejante esfuerzo, hacia 1976 todavía no fue posible examinar los progresos de la administración pública en función de las metas señaladas por la *estrategia*. Se expusieron cuatro razones para explicarlo: en primer lugar fue difícil o imposible aislar la contribución

⁹⁶ Organización de las Naciones Unidas, "Administración y haciendas públicas para el desarrollo. Informe de la Tercera Reunión de Expertos, 1976", en Carrillo Castro, *op. cit.*, pp. 51-52.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 65.

de la administración y la hacienda públicas en las variables que influyen en el logro de objetivos. En segundo lugar los modelos, la función y la organización de la administración y la hacienda públicas variaban a tal grado entre los países, que ello impidió utilizar criterios universales o un paradigma único para la evaluación. Tampoco se dispuso de un indicador normalizado para evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo. Finalmente, los programas de desarrollo de los países subdesarrollados y los planes de mejoría de la administración y la hacienda públicas, frecuentemente se fijaron en función de las metas y objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, no de la estrategia, de modo que ella no recibió la atención requerida.⁹⁸

Debido a estas limitaciones, más bien la *estrategia* fue asumida como el contexto general del examen de la evolución que había experimentado la administración y la hacienda públicas hacia mediados de la década de 1970, cuyos renglones generales refirieron varios apartados: el primero comprendió el establecimiento y consolidación de los organismos esenciales para mejorar a la administración pública nacional, regional y local. El segundo señaló la realización de reformas administrativas básicas, así como el fomento de la racionalización y la innovación administrativas, y el aumento de la capacidad administrativa de conformidad con las necesidades de la planificación del desarrollo. El tercer apartado consistió en el mejoramiento de la administración del personal público y su planificación dentro de los servicios públicos. El cuarto consideró el fortalecimiento de la gestión para aumentar la eficacia de las funciones, proyectos y programas de desarrollo. Finalmente, se tomó en cuenta el fomento de la investigación en administración pública y el intercambio de información, con el objeto de acelerar el mejoramiento de la administración para el desarrollo.⁹⁹

Paralelamente se examinaron los cambios habidos en la gestión financiera, que comprendieron la modernización y reorientación de los

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 68-69.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 52.

sistemas presupuestarios del gobierno y del manejo financiero para lograr una eficaz ejecución de los planes, así como la evaluación de los programas, proyectos y actividades gubernamentales. El examen se extendió a la racionalización de los sistemas de administración fiscal para obtener un fortalecimiento tributario, y el mejoramiento de la gestión financiera de las empresas públicas, para facilitarles aumentar sus inversiones y crecimiento. Finalmente se destacó el establecimiento, operación eficiente y crecimiento de las instituciones financieras para movilizar recursos hacia el desarrollo nacional.

En consonancia con las consideraciones precedentes, la administración pública continuó siendo definida como el proceso de alcanzar las metas y objetivos nacionales por medio de organizaciones públicas.¹⁰⁰ Entonces se juzgaba que ella se había convertido en un elemento crítico dentro del proceso de desarrollo nacional, lo que explica por qué había una mayor participación de los estados en la orientación y administración del desarrollo económico y social. Pero la gran limitación consistió en que los países subdesarrollados frecuentemente descubrían que sus administraciones públicas, que por lo general fueron un fruto incremental de acumulación de organizaciones y procedimientos a lo largo del tiempo, eran insuficientes e inapropiadas para encarar las tareas trascendentales del desarrollo nacional.

En efecto, en esos países existía una “falta de ejecución” común en muchos de esos países, y esta debilidad de implementación era su *Talón de Aquiles*. Pero no podría ser de otro modo: el subdesarrollo, igual que el desarrollo, son condiciones estructurales generalizadas que contienen lagunas, asíncronas y desfases. En la medida en que existía una condición estructural de atraso generalizado en los países subdesarrollados, el rezaño era igualmente sufrido por una administración pública que padecía un retardo con respecto de las necesidades del desarrollo en países que, como si fuera poco, aún no salían de la etapa de diseño de sistemas constitucionales y de filosofías políticas propias. Debido al papel deter-

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 71.

minante de las leyes y las instituciones políticas que no tenían aún una forma definitiva, la reforma de la administración pública resultaba una tarea compleja. No fue difícil observar que todavía a mediados del decenio de 1970 los cambios del modelo de gobierno, las instituciones políticas y la reforma de la administración pública seguían caminos diversos, y hasta antagónicos.¹⁰¹ En efecto, existió una asíncrona entre el desarrollo político y el desarrollo administrativo, que limitó finalmente la configuración de un régimen político estable y una administración pública competente.

Con miras a encarar los problemas referidos, los programas de asistencia administrativa estadounidenses se propusieron resultados similares a los de la ONU, si bien es cierto que su esquema de apoyo fue más técnico. Es cierto que no plantearon al desarrollo como una meta superior, pero en algunos países el efecto esperable era ése, incluyendo los programas implementados por la Fundación Ford. Esto explica por qué en Pakistán, a finales de la década de 1950, se promovió la creación de un plantel de formación de funcionarios públicos similar al Colegio del Personal Administrativo del Reino Unido, del cual requirió su colaboración, así como de la Escuela Maxwell de Administración Pública de la Universidad de Siracusa. En la India se fundó el Instituto de Administración Pública y se logró la cooperación de uno de los prohombres de la ciencia de la administración pública en Estados Unidos de América: Paul Appleby, cuya labor culminó en 1953.¹⁰² A favor de la Fundación Ford se puede señalar que el *Informe Appleby* tuvo la virtud de ser crítico y profundo, algo difícil de lograr si lo hubiera auspiciado la Agencia Estadounidense de Cooperación del gobierno. La asistencia prestada por aquella institución propició la posterior creación del Colegio del Personal Administrativo y la Academia Nacional de Administración en la India.

Uno de los problemas centrales del desarrollo administrativo de los países que no lo eran, es que conceptos tales como “país subdesarrolla-

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 72.

¹⁰² Braibanti, “Transnational Inducement of Administrative Reform: A Survey of Scope and Critical of Issues”, pp. 144-146.

do”, “país en proceso de desarrollo”, “país post-colonial” o “país insuficientemente desarrollado”, son sumamente vagos. Además, esas nociones refieren una amplia cantidad de situaciones diversas ante las cuales la administración pública no se manifiesta de la misma forma. Dentro de esas nociones se incluyó a países como Yemen, que a mediados de la década de 1960 tenían una estructura social arcaica, su industria era prácticamente inexistente y la agricultura se ejercitaba con base en antiguos ritos mágicos. Obviamente el Estado era muy primitivo y su administración extraordinariamente atrasada. En contraste, países también llamados subdesarrollados como lo son algunos de América Latina, estaban tan avanzados como aquellas denominadas naciones desarrolladas, toda vez que en la época señalada, España y Portugal estaban industrialmente menos adelantados que aquéllos.¹⁰³

La mayor parte de los países de África, Asia y América Latina efectivamente estaban, *grosso modo*, en una etapa intermedia de proceso de desarrollo, en el sentido de que su población moderna era menor que la de los países desarrollados, pero mayor que la de países arcaicos como Yemen. Maurice Duverger ofreció una solución al carácter polivalente del concepto de desarrollo: “la verdadera medida del nivel de desarrollo podría consistir en determinar en cada país, la proporción de la población moderna y de la población arcaica”.¹⁰⁴ Pero la distinción entre ambos grupos demográficos es compleja y hasta cierto grado artificial, pues la población arcaica está emergiendo de su condición primitiva y gradualmente se está adaptando al modo de vida moderno, mientras que la población moderna conserva vivos algunos vestigios de la cultura tradicional. De hecho, ambos sectores conviven y definen a los países subdesarrollados como tales, si bien, la brecha entre ambos es muy grande y la importancia de cada cual sirve para medir el grado de desarrollo. El lugar de cada grupo demográfico en los países es muy relevante para la administración pública, pues ella entraña una cate-

¹⁰³ Maurice Duverger, “The Influences of Political Forces”, en Martin Kriesberg (ed.), *Public Administration in Developing Countries*, Washington, Brooking Institution, 1965, p. 7.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 7-9.

goría propia de la población moderna, y es aquí de donde se puede desarrollar la noción de Estado y donde puede ser reclutado el funcionario moderno.

La diversidad de la administración pública y el problema del cambio

La labor de la ONU en pro del mejoramiento de la administración pública de los países subdesarrollados, ha consistido en el esfuerzo internacional más comprometido jamás realizado a escala mundial. Ha significado igualmente el primer programa deliberado a escala planetaria para establecer condiciones relativamente equivalentes de desempeño administrativo en todos los países del orbe, en función de su grado de desarrollo. Se trata, pues, del intento primigenio de la humanidad civilizada para establecer condiciones administrativas a escala global, a partir del usufructo de la cultura administrativa de los países adelantados en provecho de los que no lo están.

Pero no se trató de un mero prospecto idealista, sino de acciones y programas implementados *in situ*, cuyo destino fue establecer actividades continuas de expertos cuyos efectos fueran duraderos, si no, imperecederos. Sin embargo, los resultados no siempre fueron alentadores y muchas veces redundaron en fracasos. Quizá el problema central no sólo fue la asimetría existente entre países con mayor madurez estatal, como en América Latina, ante experiencias recientes en Asia y África, sino la diversidad social y económica de cada país, así como de su cultura e instituciones políticas. En efecto, no existe un recetario administrativo de aplicación universal.

Los países subdesarrollados tienen problemas administrativos similares y han recurrido a un acreditado acervo de experiencia internacional para darles solución, pero siempre estuvo latente la gran brecha de la diversidad de los ambientes y de sus administraciones públicas. La

administración pública forma parte integral de una sociedad nacional que está determinada por fuerzas muy diversas, entre las que destacan las energías de carácter cultural, histórico, económico, social y político. La administración pública es un elemento dentro de ese complejo sistema, de modo que cuanto se modifica, o se perpetúa esa sociedad, ella también lo hace.

Es, por lo tanto, dudoso que sea posible formular un modelo general de administración pública aplicable a todos los países en desarrollo. Aunque con frecuencia resulta útil destacar ciertas características comunes en los sistemas administrativos, es necesario tener siempre presente la diversidad de los sistemas y situaciones de la administración pública y la deficiencia de los modelos cuando se aplican a situaciones reales. Además, muchos de los modelos de desarrollo se formulan desde el punto de vista de una sola disciplina o de una percepción particular de los problemas y de su solución. En tales casos, debe reconocerse que representan únicamente un segmento de la realidad, o la realidad desde un determinado punto de vista.¹⁰⁵

En efecto, “una verdad axiomática en administración pública es que raramente hay una «forma mejor»”.¹⁰⁶ La experiencia ha mostrado a los países que están ufanos de haber alcanzado el éxito administrativo a su manera, que hay otras naciones igual o más exitosas cuyos medios fueron muy diversos. En realidad cada país requiere de su genio nacional para hacer implementable una institución o un proceso administrativo que son traídos desde el exterior, así como de su *ethos* nacional para hacer la adopción con orden y rapidez. Todo proceso de asistencia externa debe ser permeado por las instituciones y la cultura del país

¹⁰⁵ Organización de las Naciones Unidas, “Objetivos y programas de administración pública propuestos para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Informe del secretario general, Nueva York, 1971”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t, 1988, t. 1, pp. 433-434.

¹⁰⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Manual de administración pública*, Nueva York, ONU, 1962, p. 14.

—asumir “un carácter autóctono”—, pues la administración pública es parte del entramado institucional de la nación. David Brown asumió tiempo atrás, que nadie, por supuesto, debería esperar que se hallara una estrategia universal de asistencia en administración pública. Las diferencias entre los países subdesarrollados son tan grandes, que los remedios en unos pueden ser inaplicables en otros, de modo que los éxitos y los fracasos no se pueden generalizar.¹⁰⁷

Otro problema patente en un proyecto de modelo mundial radica en el modo en que se visualiza la permanencia y el cambio. En todos los países sin excepción, sean desarrollados o subdesarrollados, la administración pública se orienta inveteradamente hacia la estabilidad, pues ésta es su misión existencial. Por extensión, las formas institucionales, el personal, las prácticas y las preferencias profesionales de los servidores públicos frecuentemente están ligadas al mantenimiento de un sistema. Sin embargo, hay tipos de estabilidad y tipos de cambio diversos, sobre todo cuando del desarrollo se trata, de manera que desde 1947, la ONU pugnaba por eliminar a la atonía colonial y pujar por el cambio hacia el desarrollo. A principios de la década de 1970 todavía luchaba sin desmayo a favor de crear un proceso dinámico que indujera el alejamiento del tradicionalismo, y demandara capacidades institucionales y personales para efectuar los cambios necesarios. Hasta entonces las mutaciones administrativas que habían ocurrido en el pasado, con la excepción de las alteraciones resultantes de las guerras o los grandes trastornos sociales que son efectuados a gran velocidad, aquellos otros respondían a fuerzas que se movían lentamente. Sin embargo, en ese decenio se preveía que la administración pública tendría que enfrentar un ambiente cada vez más turbulento, y que estaba caracterizado por la complejidad y la incertidumbre. Para que pudiera desempeñar un papel estratégico con miras al desarrollo nacional, la administración pública necesitaba imaginar los medios de anticipar los

¹⁰⁷Brown, *op. cit.*, p. 191.

cambios contextuales y encauzarlos en pro de designios constructivos de índole económica y social.¹⁰⁸

Era igualmente perceptible la necesidad de crear habilidades para detectar contingencias y riesgos, de modo que se concibió a la administración pública dentro de un *sentido de urgencia*. Era necesario educar a los funcionarios para entender y enfrentar circunstancias cambiantes, y para aprender a realizar nuevas tareas. En fin, se necesitaban programas eficaces de capacitación administrativa y desarrollo institucional, y la mayoría de los países tendrían que imaginar cómo la reforma administrativa y el mejoramiento del manejo pudieran obtener el carácter de proceso continuo.¹⁰⁹

Variación de la demanda de servicios de la administración pública

Los servicios públicos que requerían los países subdesarrollados hacia mediados de la década de 1970, fueron aumentando incesantemente en todo el mundo hasta llegar a nuestros días. Este incremento, como otros aspectos que atañen a la administración pública, tampoco acogió generalizaciones universalmente aceptadas. La dificultad aumentó más aún por motivo de la existencia de una gama muy amplia de sistemas y procedimientos de gobierno vigentes en el mundo, así como por las prioridades que establecen las autoridades al desarrollo nacional.¹¹⁰ Sin embargo, como en otros casos, la ONU consideró que era posible indicar algunos de los elementos básicos que generaban una demanda de servicios públicos a pesar de que se reconoce que la organización y

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 435.

¹⁰⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Objetivos y programas de administración pública propuestos para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, 1971”, en Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, t. I, pp. 433-434.

¹¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, “Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda públicas para el desarrollo, 1975-1977”, en Carrillo Castro, *op. cit.*, t. II, pp. 169-170.

la dinámica para atenderla varían según los países del caso. Entonces se detectaron tres efectos de fuerzas conexas que actúan sobre la administración pública en función de esos servicios, a saber: el papel del gobierno en el proceso de desarrollo, el ámbito político de la administración pública y el contexto internacional.

TRANSFORMACIÓN DEL CONTEXTO INTERNACIONAL

En esos años era sabido que todos los países desarrollados recurrían a la intervención estatal como la palanca para promover el desarrollo económico y social, toda vez que los mecanismos y los métodos adoptados variaban enormemente entre las economías planificadas y las economías de mercado. Sin embargo, en ambos casos el papel del gobierno era considerado como fundamental para articular los objetivos nacionales y preparar estrategias de acción apropiadas a sus circunstancias peculiares.

El elemento que más determina la demanda de los servicios que ofrece la administración pública ha sido el ambiente político en el que se mueve, pues las instituciones y los procesos políticos desempeñan un papel crucial en la formulación de los objetivos y las prioridades nacionales, así como en el proceso de escoger entre metas antagónicas, asignar los recursos, orientar a la sociedad, y configurar el contenido y estilo de la administración pública. Pero muchos de los países subdesarrollados aún continuaban ocupados en diseñar las filosofías políticas y los marcos constitucionales, de manera que estaba pendiente la forma definitiva que tendrían las leyes y las organizaciones políticas básicas. Este *interregno* pesaba negativamente sobre la administración pública haciéndola operar en horizontes inmediatos y de manera pragmática, sufriendo presiones contradictorias. La incertidumbre política indujo a que la administración pública adoptara una actitud cautelosa y asumiera la imagen de una institución solamente orientada hacia el mantenimiento del *statu quo*.¹¹¹

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 171-172.

Para entonces un contexto internacional enormemente variable generaba influencias que propiciaron el incremento de la capacidad de la administración pública, e indujeron a que los países subdesarrollados establecieran o reforzaran los ministerios de relaciones exteriores para participar efectivamente en los asuntos mundiales. Pero lo más relevante fue que desde entonces el contenido de los asuntos internacionales ya cubrían todos los aspectos en materia económica y social.¹¹² La agenda internacional de interés para la administración pública abarcaba a la diplomacia y las deliberaciones internacionales, cuyos temas comprendían el mar internacional, el espacio exterior, la población y la transferencia de recursos, entre otros tópicos no menos interesantes.

La evolución del contexto internacional tuvo repercusiones muy significativas para la administración pública, entre lo que destaca que los gobiernos se consolidaron como los cauces principales de la cooperación económica internacional, y que la dirección de los asuntos internacionales, antaño sólo en manos los ministerios de relaciones exteriores, se convirtieron en una actividad de la administración pública en su conjunto, por incluir temas como la industrialización, la agricultura y la alimentación. Desde mediados de la década de 1970 la realización de las tareas de desarrollo comenzaron a involucrar las normas, convenciones e intereses internacionales, cada vez más numerosos y relevantes. Del mismo modo, la interdependencia mundial aumentó rápidamente en la mayoría de las decisiones nacionales, abarcando desde las reglas de salud hasta disposiciones económicas, merced a sus consecuencias internacionales.¹¹³

Esa interdependencia mundial creciente se manifestó en ciertos hechos que han tenido efectos universales, como la inflación, el desempleo, la crisis energética, las penurias de alimentos y las desazones monetarias internacionales. Incluso muchos países subdesarrollados se vieron obligados a abandonar la estrategia de desarrollo planeada, para recurrir a

¹¹² *Ibidem*, p. 174.

¹¹³ *Ibidem*, p. 175.

medidas económicas de emergencia con el fin de afrontarlas. Una manifestación prístina que refleja el sensible cambio del contexto internacional, fueron las resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas que se plasmaron en un documento titulado *Declaración sobre El Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, el Programa de Acción para su Aplicación*, y en la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*.

CAMBIOS DE ENFOQUE SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ni la administración pública ni el pensamiento administrativo permanecieron perplejos ante las nuevas condiciones, propiciando que al calor de las transformaciones de la realidad nacional e internacional brotaran nuevas interpretaciones de su función y objeto.

El carácter de las actividades desempeñadas por la administración pública para atender demandas cambiantes al calor del papel esencial del gobierno en el proceso de desarrollo, el ambiente político y el contexto internacional, propiciaron que sus tareas comenzaran a mirarse desde diversas ópticas. Por un lado, la administración pública se contempló como un progreso genérico común en la conducción de todas las actividades públicas, por lo que debería tener la capacidad de fijar lineamientos, tomar decisiones, planificar, implementar, movilizar, asignar recursos, proveer servicios y evaluar resultados. Por otro lado, se consideraron las demandas que se le turnaban internamente, de modo que la administración pública debería ser capaz de reunir y analizar información para tomar decisiones, organizarse para dirigir sistemas complejos, establecer servicios de personal capacitado, usar recursos de un modo efectivo, y supervisar y fiscalizar adecuadamente sus actividades. Ambas perspectivas reúnen todos estos atributos importantes de la administración pública que se consideraban como necesarios, para acrecentar su capacidad para promover el desarrollo.¹¹⁴

¹¹⁴ *Idem.*

Desde otra perspectiva, los servicios públicos se consideraron a la luz de preocupaciones sociales y políticas entonces vigentes, observándose que la administración pública debía tener la capacidad de resolver problemas relativos a la población, la industrialización, los alimentos, el medio ambiente, la urbanización y el desarrollo rural. Este enfoque también contemplaba las demandas hechas a la administración pública con relación a problemas específicos y en momentos concretos, a manera de hechura de *policy*. Pero la demanda creciente de los servicios de la administración pública podía considerarse desde una perspectiva más, tal como la llamada “revolución de expectativas crecientes”, “revolución científica y tecnológica” o “era de la información”, con la cual se describía el estado de avance de la humanidad, y el papel del gobierno para aprovechar las oportunidades que brindan esos hechos y evitar sus aspectos negativos.¹¹⁵

Sin embargo, ante los sucesos emergentes señalados, la administración pública debía contemplarse en todas las dimensiones narradas, las cuales muestran a su función como una actividad generalizadora y de síntesis; como la *dirección de la cosa pública*, como institución capaz de adaptarse y como estructura de apoyo al desarrollo nacional.

La función del Estado

En los decenios de 1960 y 1970 brotaron varios factores negativos que obraron adversamente contra la administración del Estado en los países subdesarrollados, destacando principalmente la influencia nociva de la inestabilidad política sobre la administración pública, y el deterioro del medio interno y externo del desarrollo económico, tal como fue observable en un ritmo de crecimiento económico más lento, así como en el aumento de la inflación y desempleo, que les produjeron graves problemas administrativos y financieros. Particularmente aumentó la

¹¹⁵ *Idem.*

incertidumbre en el sector externo, que requirió medidas de ajuste a corto plazo, y desapareció el énfasis que gozaban antaño los esfuerzos de planificación y hechura de *policy* a largo plazo.¹¹⁶

PAPEL DEL ESTADO EN LAS DÉCADAS 1960-1980

Las causas negativas detectadas radicaron en el hecho de que muchos países persiguieron objetivos de desarrollo múltiples y frecuentemente contradictorios, sin disponer de información fidedigna para formular y aplicar *policies* realistas. Era evidente la insuficiencia de personal administrativo calificado debido a carencias en las instituciones educativas, así como al éxodo intelectual hacia los países desarrollados. Las bases políticas resultaron ser muy endeble, pues fue notoria la falta de instituciones para asegurar la participación popular y una comunicación efectiva entre los niveles de adopción de decisiones necesarios para implementar las *policies* nacionales.

Hasta finales de la década de 1970, los esfuerzos en pro de reformar a la administración pública constituyeron respuestas a situaciones urgentes y a intereses momentáneos, causa que explica por qué la administración pública tendió a padecer un desfase estructural: cuando apenas se le estaba preparando para resolver los problemas que daban origen a las reformas administrativas en curso, ya habían surgido otras graves dificultades que encarar. De hecho, casi todos los países subdesarrollados que recién se habían emancipado estaban dedicados a organizar a la administración pública para encarar la vida independiente y ejercitar la soberanía, de modo que cuando esos países se reorientaban a la administración pública para encaminarla hacia el desarrollo económico, la concepción de los problemas del desarrollo globalmente considerado ya había cambiado. Por consiguiente, para corregir tal desfase era importante que los países subdesarrollados dedicaran su esfuerzo para

¹¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, "Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980. Informe de la Quinta Reunión de Expertos, Nueva York, 1981", en Alejandro Carrillo, *op. cit.*, t. II, p. 432.

crear capacidad administrativa con objeto de resolver problemas futuros, a pesar de que sus recursos estaban aún comprometidos para generar capacidad administrativa para el presente.¹¹⁷

Un problema de gran alcance a considerar, fue que los modelos teóricos generales preparados por instituciones internacionales o por organismos nacionales en y para los países desarrollados, no sirvieron para esclarecer las tendencias futuras de la administración pública en los países subdesarrollados. Pero no habiendo más recursos intelectuales que utilizar, esos modelos se extrapolaron para delinear las tendencias entonces vigentes en los países subdesarrollados y así analizar las esferas sustantivas de interés, particularmente la economía, la ciencia y la tecnología. Incluso, a través de los modelos fue posible generalizar hasta cierto punto las tendencias y los problemas futuros, pues era observable la lentitud en el cambio de la administración pública. Aceptando las limitaciones referidas, se tomaron como base los parámetros señalados para establecer los temas importantes que probablemente predominarían la administración pública en el decenio de 1980.

Algunos de los temas fueron los siguientes:

Función del gobierno. Se creyó probable que la función del gobierno en los asuntos públicos aumentaría con rapidez y produciría un gran incremento en el número de organizaciones públicas.¹¹⁸

Surgimiento de sistemas complejos. Fue previsto que las estructuras hasta entonces predominantes en las organizaciones públicas, basadas en los principios de la especialización funcional o del ámbito geográfico, resultarían inadecuadas, y que habría que completarlas con disposiciones orgánicas para el manejo de sistemas complejos.

Política y administración. Era probable que los servicios de la administración pública exigieran más activamente que se pusiera término a las restricciones políticas que pesaban sobre ellos. Asimismo se presumía que el aumento de los trabajadores industriales ocupados en los servi-

¹¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, "Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la Hacienda pública para el desarrollo, 1975-1977", en Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, t. II, p. 369.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 370-373.

cios públicos, crearía problemas para las relaciones industriales y la productividad.

Manejo público. Debido a la complejidad creciente del proceso de administración para el desarrollo, se presumió que seguiría habiendo la necesidad de incrementar la eficiencia de los sistemas administrativos del sector público. Las técnicas de manejo público se mantenían aún dentro de los patrones convencionales frenando el lento ritmo de innovación de la tecnología moderna, cuando los esfuerzos en pro del desarrollo sostenido requerían más conocimientos innovadores y sistemas de manejo más dinámicos. Existía la necesidad de que la capacidad administrativa recurriera a las técnicas de gestión en el contexto de hechura de *policy*, y era necesario el diseño de indicadores de rendimiento y eficiencia. Pero el problema más importante fue la necesidad de encarar nuevas metas, esferas de actividad y necesidades sociales, pues la capacidad de manejo sería más necesaria para introducir cambios estratégicos en la administración pública.

Dimensiones internacionales. Era previsible que siguiera aumentando el contenido de las relaciones económicas internacionales y el desarrollo de los distintos países se convertirá en una preocupación aún mayor de la comunidad mundial. Las doctrinas de la autosuficiencia colectiva y la cooperación económica entre países en desarrollo harían necesario que se estableciera nuevos sistemas de colaboración económica subregional y regional con las oportunas instituciones financieras.¹¹⁹

Tensiones en la administración pública. Proseguirían las contradicciones en el seno la vida pública por causa de problemas tales como el antagonismo entre tecnocracia y autogobierno, centro y periferia, eficiencia y representatividad en los servicios públicos, así como mérito y pleno empleo, de modo que uno de los desafíos de la administración pública sería superar esas tensiones con gran imaginación.

En efecto, la importancia del papel del Estado aumentó en la mayoría de los países subdesarrollados a principio de la década de 1980. Tanto

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 373.

los factores internos, como los externos, se conjugaron para conferir mayores responsabilidades al Estado, pero hay que destacar que el influjo del contexto internacional por cuanto al comercio, la inversión y los costos de la energía, hicieron que el Estado desempeñara un papel fundamental en el manejo de las economías nacionales. Debemos añadir que los problemas del empleo, el abasto y los precios de los alimentos, así como la distribución de la riqueza, propiciaron una mayor intervención estatal.¹²⁰

Era de esperarse que tales problemas continuaran teniendo un peso prominente en las economías de los países subdesarrollados, siendo inevitable el ascenso e importancia del Estado en el decenio de 1980 e incluso en la década de 1990, si bien las modalidades de su administración variaría según el país por cuanto a sus características políticas y sociales. Por consiguiente, fue imperativa la creación y desarrollo de capacidad administrativa suficiente para encarar esas tendencias. En este contexto previsible, el Estado abrazaría tareas de regulación y asignación de recursos, así como labores productivas y servicios públicos relacionados con el desarrollo nacional. Tendrían especial relevancia las actividades productivas y comerciales desempeñadas por el Estado, así como la prestación de los servicios públicos y sociales conexos.¹²¹

Pero ya existían demandas muy pesadas que gravitaban sobre el Estado desde dos decenios atrás, destacando la necesidad del mejoramiento de su gestión interior. Previsiblemente muchos de estos problemas se intensificarían en la década de 1980, y presumiblemente se plantearían otros más no menos importantes. Era ineludible asegurar un funcionamiento más eficiente de los servicios de la administración pública, e idear nuevos conceptos para resolver estos problemas.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 431.

¹²¹ *Ibidem*, p. 432.

FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

Con la mira puesta en la década de 1980 era imperativo fortalecer al Estado, de manera que los países subdesarrollados pudieran evaluar verazmente sus necesidades, y considerar los factores limitantes de su capacidad administrativa, así como los compromisos nacionales relacionados con objetivos sociales. La evaluación de la labor gerencial de la administración pública debería correlacionarse con los objetivos nacionales del país, y los criterios de evaluación ajustarse a la naturaleza de las *policies* y las metas del Nuevo Orden Económico Internacional; o bien, asegurar la satisfacción de necesidades básicas. Sería necesario calcular el costo total de los objetivos sociales de las medidas del Estado para llevar debida cuenta de los mismos, porque un defecto frecuente en los países subdesarrollados fue la implementación de *policies* de fijación de precios antieconómicos de bienes y servicios proporcionados por la administración pública.

Los expertos de la ONU propusieron que el crecimiento futuro del sector público debería considerar las necesidades de consolidación de las inversiones y de las actividades iniciadas en las décadas de 1960 y 1970, así como la escasez de conocimientos especializados en gerencia pública, la carencia de información y las deficiencias de los mecanismos para determinar la responsabilidad gubernamental. Era necesario igualmente reducir la tendencia en algunos países de crear nuevos organismos administrativos sin ponderar adecuadamente su aplicabilidad a las necesidades nacionales. Finalmente, se deberían reorientar las *policies* educativas para responder adecuadamente a los objetivos del desarrollo nacional.

Tal era el panorama del cosmos subdesarrollado cuando emergió la era del neoliberalismo, que propuso una visión muy distinta de cómo se incorporarían los países atrasados a la globalización.

EL MAPA del subdesarrollo en la era de la globalización, que podría situar su inicio con la inauguración del gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido hacia finales de la década de 1970, significó una sustancial variación del enfoque de la administración pública de cara a la economía de cada país. De hecho, se trató de una translación radical, pues significó que el modelo de implementación de *Despacho* vigente hasta esa época, fue reemplazado por el modelo de implementación de *Mercado*. ¿Cómo ocurrió este cambio y por qué?

Diagnóstico de la administración pública en la era neoliberal

Algunas de las tendencias previstas para la década de 1980 efectivamente se corroboraron, y otras no, pero el hecho esencial es que la administración pública continuó enfrentando serios problemas. A finales de la década de 1980 las dificultades más visibles eran las referentes al dinero, las finanzas y el comercio, así como el creciente endeudamiento de muchos países subdesarrollados, ocasionándose una apreciable disminución de los fondos disponibles para afrontar los crecientes gastos públicos.¹²²

¹²²Organización de las Naciones Unidas, “Administración y finanzas públicas. Informe de la Octava Reunión de Expertos, Nueva York, 1987”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *op. cit.*, t. II, p. 605.

La escasez de recursos financieros y el cambio de visión sobre el papel del gobierno en la economía, pusieron bajo cuestionamiento el lugar ocupado por la administración pública como un instrumento de desarrollo. En muchos países se debatió sobre la función de esa administración ante otras instituciones de la sociedad, y las relaciones de dichas instituciones entre sí. Asimismo se puso en tela de juicio el nivel de eficacia mostrado por los procesos y los sistemas administrativos vigentes hasta entonces. “Tal cuestionamiento también ha sido favorecido por las instituciones financieras internacionales, que frecuentemente han propugnado la reducción del consumo público, el recorte de los servicios públicos y un papel más activo para el sector privado.”¹²³

Pero internamente también se produjeron cambios considerables en las condiciones de la administración pública, por motivo de la reducción de los programas sociales, la carencia de alimentos, los desastres naturales y la inestabilidad política en aumento. En algunos países, particularmente donde funcionaba la llamada economía “mixta”, se ejerció una fuerte presión para privatizar algunas actividades realizadas por las organizaciones gubernamentales. Por su parte, en algunos países con economía de planificación centralizada se aplicó el principio “de mercado” a sus administraciones públicas.

Era patente, sin embargo, que aún prevalecían grandes diferencias entre los distintos países con respecto a su desenvolvimiento, los recursos de que disponían, los problemas de desarrollo que encaraban, y la aptitud para enmendar sus instituciones y prácticas administrativas. Las diferencias eran el resultado de sistemas diferentes de organización económica, así como de otros factores sociales, políticos y económicos inherentes a cada país. Por consiguiente, era recomendable adoptar enfoques diferenciados para abordar los problemas de la administración pública en cada país, o en distintos grupos de países, de conformidad con su grado de desarrollo.

¹²³ *Idem.*

En este contexto, cabe preguntarse si el conjunto de directrices y enfoques uniformes prescritos por algunas instituciones financieras internacionales para resolver los actuales problemas económicos de los países en desarrollo resulta aconsejable, y en particular, cómo repercuten en la administración pública dichos enfoques, que no siempre tienen en cuenta las circunstancias específicas de los países interesados.¹²⁴

Dada esta diversidad de condiciones nacionales y regionales, la ONU consideró que no era "posible generalizar acerca de la privatización como política ni la adopción de un modelo en detrimento de otro. La privatización puede no ser la política adecuada en algunos países, pero podrá fomentarse en otros, donde se dan las condiciones apropiadas".¹²⁵

La privatización era propicia en países con empresas públicas que realizaran actividades en sectores sin importancia vital para la soberanía nacional, con una estructura industrial diversificada, con un sector privado capaz de absorber a las empresas estatales, y con empresas públicas viables que resultaran apropiadas para ser transferidas a empresarios privados. También era recomendable en países donde la privatización fuera políticamente atractiva, pero siempre y cuando, y aun en circunstancias propicias, se procediera con cautela porque produce problemas de regulación, causa el éxodo de personal capacitado del sector público hacia el sector privado, y deja al gobierno sin un control adecuado sobre sectores fundamentales de la economía.

En algunos países donde las empresas públicas han sido deficientes, pero en los cuales la privatización no es aceptable, su comercialización podía haber sido la solución más apropiada. Otro arreglo hubiera sido aplicar el principio de mercado —con su criterio de rentabilidad— a diversas empresas públicas, y así fomentar el espíritu de competencia, propiciando que obtuvieran capital de inversión en los mercados finan-

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 606-607.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 607.

cieros y adoptaran decisiones propias por cuanto a la asignación de recursos, precios y gastos, según las condiciones del mercado. Así se podía desechar el procedimiento de fijar las asignaciones y los lineamientos de precios como una decisión meramente administrativa.

Es importante señalar, finalmente, que en los países con economía “mixta” el desarrollo siempre ha sido un esfuerzo de cooperación del sector público y el privado, pues no se trata de intereses en pugna, sino de la interacción adecuada de ambos sectores en ciertos momentos y en países concretos. En todo caso el futuro de la administración pública depende de que aumente el profesionalismo y la productividad, se promueva la capacitación y la motivación del personal, y se mejore su percepción sobre los problemas sociales. Es importante también que se aumente la nitidez de las leyes, la transparencia de las decisiones públicas y la obligación de los funcionarios de asumir la responsabilidad plenamente.¹²⁶

Por razones similares se rechazó a la privatización como un fenómeno aceptado sin crítica y sin medida.

En la ONU se juzgó que la emergencia dentro el sector público de muchas actividades comerciales, industriales y económicas como responsabilidad del Estado orientadas al desarrollo nacional, requería una capacidad de manejo que hasta entonces correspondía solamente al sector privado. Por lo tanto, aunque se ha señalado con razón que la administración pública funciona dentro de marcos jurídicos estrictos, ha existido para su operación un margen considerable para el uso de técnicas modernas con el objeto de acrecentar la capacidad de la gerencia pública.¹²⁷

Es sabido que la literatura empresarial está atiborrada con una gran variedad de técnicas de gestión, como la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, el análisis costo-beneficio y la ruta crítica. Tam-

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 607-608.

¹²⁷ Organización de las Naciones Unidas, “Fortalecimiento de la administración pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: Problemas y enfoques. Informe de la Cuarta Reunión de Expertos, Nueva York, 1980”, en Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, t. II, pp. 404-405.

bién están presentes las técnicas de la ciencia del comportamiento, como el desarrollo organizativo y la dinámica de grupos. Algunas de estas técnicas constituyeron una novedad, pero otras no fueron sino "vinos añejos en nuevas botellas". En los países subdesarrollados esas técnicas se utilizaron selectivamente y sólo en casos adecuados, pero siempre dentro de los límites establecidos por la política y el derecho público. El criterio básico asumido fue el interés público. Sin embargo, la tradición del derecho administrativo mantenía enorme fuerza en muchos países subdesarrollados, con sobrada razón, pues la administración pública funciona dentro de marcos jurídicos y respeta los procedimientos legales, especialmente los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Por consiguiente, el mejoramiento de la labor normativa a cargo de las instituciones de orientación central del gobierno continuó siendo crítico, si bien es cierto que se trata de proposición válida independientemente de la función que se asigne al Estado en pro del desarrollo. En un contexto semejante, la introducción de *policies* de orientación hacia el mercado requieren una cuidadosa labor normativa, sobre todo en sociedades que carecen de infraestructura básica como la propia de las economías de las naciones desarrolladas.

Pero en general, la situación de muchos países subdesarrollados era difícil, pues sin afanes exhaustivos, ellos tenían ante sí agudos problemas que enfrentar, como las deficiencias de las instituciones de apoyo de las funciones normativas (planificación, presupuestación, y gestión económica y financiera); las diferencias de opinión sobre *policies* entre los distintos organismos gubernamentales y la ausencia de un marco de objetivos nacionales claramente expuestos, que pudieran dirimir esas diferencias. Estos problemas dificultan la *hechura* y ejecución de *policy* en muchos países, tanto subdesarrollados como desarrollados.

Aunado a los problemas referidos se debe considerar la incapacidad creciente de los gobiernos de los países subdesarrollados, para encarar los problemas y convertirse así en fuente de más problemas. Con frecuencia se dieron reacciones inadecuadas ante las crisis y las condi-

ciones adversas, toda vez que se negó sistemáticamente la existencia de los problemas y se consumieron inadecuadamente recursos por la prolongación de situaciones insostenibles por periodos largos. Paralelamente se trató de simplificar la dimensión de la crisis, y de convertir crisis complejas con causas múltiples, en explicaciones elementales.¹²⁸ Una reacción típica a estos problemas fue el “activismo formal”, es decir, la creación de instituciones sin que las autoridades participaran efectivamente: con frecuencia se pusieron en práctica medidas carentes de los recursos necesarios, o simplemente se reasignaron las responsabilidades por la labor normativa entre personas o entre instituciones. Paralelamente, se mezcló la tradición de cambios progresivos y la necesidad de recortar el gasto público, traducándose la imposición irracional de reducciones generales en lugar de la adopción de decisiones fundadas en las prioridades programáticas. El resultado fue la congelación de plazas vacantes, la reducción del gasto de mantenimiento y la intervención de comisiones especiales para autorizar la compra de insumos esenciales. Este enfoque afectó los resultados y promovió la ineficiencia, toda vez que obstruyó la buena marcha de la administración pública.

Pero todo esto estaba cambiando a partir de la irrupción de los gobiernos neoliberales en el Reino Unido y Estados Unidos de América, cuya influencia se desbordaba hacia los países subdesarrollados en forma de prédicas desreguladoras ajenas a su tradición jurídica, y planteamientos privatizadores extraños a sus prácticas administrativas públicas.

El fundamento del nuevo ideario sobre los países subdesarrollados fue el *Informe Berg*, un documento preparado en 1980 para el Banco Mundial por Elliot Berg. Su laboratorio de análisis fue un número de países africanos subsaharianos: Nigeria, Zaire, Sudán y Senegal, y solamente estuvo centrado en las instituciones económicas y sociales.¹²⁹ Las

¹²⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Novena Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, Nueva York, 14-23 de marzo de 1989, p. 6.

¹²⁹ Don Babai, “The World Bank and IMF: Rolling Back the State or Backing its Role?”, en Raymond Vernon (ed.), *The Promise of Privatization*, Estados Unidos, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 254-285.

conclusiones del diagnóstico fueron devastadoras: las empresas públicas eran un desastre que engendraba un enorme déficit financiero y constituían una inmensa carga para el erario. También era patente la impericia detectada en los funcionarios públicos, y que la operación de las empresas públicas estaba sesgada hacia el bienestar social, operado sin criterios de rentabilidad. El remedio propuesto por el Banco Mundial fue de alta drasticidad: "si los objetivos de bienestar fueran una consideración fundamental, tendría más sentido permitir a las empresas operar bajo el principio de buscar utilidades y entonces destinar luego tales beneficios al logro de metas sociales".¹³⁰ Este remedio solamente abarcaría un pequeño número de empresas públicas, tocando a la mayoría su liquidación o su privatización.

Este informe no solamente sirvió de materia prima de las privatizaciones de los países examinados, y de los restantes de África, sino de toda la geografía mundial del subdesarrollo.

La paradoja de este hecho fue ignorar la inmadurez de los procesos de construcción nacional en los países subdesarrollados, impelidos a realizar en pocas décadas lo que en el occidente desarrollado se hizo en varios siglos. Pero sobre todo se ignoraron los éxitos y los fracasos de los programas de asistencia técnica de la ONU, de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo y de la Fundación Ford. Ralph Braibanti cree que en estos programas imperó la asistencia administrativa técnicamente unidimensional, carente de doctrina y conocimientos, y que no fue sólo una omisión deliberada, sino un recurso consciente de manipulación para favorecer la inducción del ideario occidental en los países subdesarrollados.¹³¹ Esta medida generalizada en los países subdesarrollados obstruyó y retardó la "nacionalización" de la administración pública, lo que derivó en problemas catastróficos —que reportes como el *Informe Berg* omitieron—. El fracaso de esos países obedeció más bien a su incapacidad para crear y desarrollar una teoría sobre su administración pública desde dentro, no tanto por conducto de la asistencia

¹³⁰ *Ibidem*, p. 265.

¹³¹ Ralph Braibanti, "Transnational Inducement of Administrative Reform: A Survey of Scope and Critical of Issues", p. 182.

exterior. El ideario administrativo de un país nace de la “elucidación de conceptos propios, que son equivalentes a los principios subyacentes a las prácticas desarrolladas por los estados occidentales”.¹³² Esta elucidación es una responsabilidad primigenia del país receptor, no del país trasmisor, aunque el reconocimiento de la necesidad para su inducción proceda de una sociedad irradiante.

Un problema más de la asistencia técnica fue que, como tal, estuvo encaminada a promover un desarrollo administrativo concebido de una manera muy restringida, pues se limitó al temario de la reorganización, las técnicas y los métodos, la reducción del traslape de funciones, la descentralización de oficinas y creación de nuevas corporaciones administrativas. Esto produjo una dramática paradoja: tales medidas son efectivas allí donde existen condiciones de implementabilidad de una burocracia bajo control político, allí donde los funcionarios son ejecutores de *policy*, condiciones inexistentes en los países subdesarrollados.¹³³ Una deficiencia más fue que, en términos contextuales, la asistencia técnica careció de un estudio “ecológico” suficiente del universo subdesarrollado como un requisito indispensable para la formulación de programas efectivos, en términos del desarrollo de los países que lo integran.¹³⁴

La asistencia técnica estadounidense se esparció en Asia, África y América Latina, así como en Europa. En realidad, dicha asistencia tuvo su origen en la apertura del inveterado etnocentrismo estadounidense gracias a las obras de Herman Finer y Carl Friedrich, lo que permitió mirar más allá de la administración pública occidental, pues ambos autores habían delineado hacia mediados de la década de 1950 un esquema general de relaciones entre la administración pública, y el contexto social y económico, con la vinculación del desarrollo político. De estos esfuerzos surgió la disciplina conocida como *administración*

¹³² *Ibidem*, pp. 182-183.

¹³³ Fred Riggs, “Relearning an Old Lesson: The Political Context of Development Administrative”, *Public Administration Review*, vol. 25, núm. XXX, Estados Unidos, 1965, p. 78.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 79.

pública comparada, así como la transferencia de las perspectivas estadounidenses hacia otros países.¹³⁵

Hay que destacar que la administración pública fue la parte más gruesa de la asistencia técnica total provista por Estados Unidos de América. Entre 1955 y 1963 el gobierno destinó 187 millones de dólares a ella. Pero a partir de 1967 comenzó a declinar. En efecto, de los 18 millones de dólares gastados en este año, la cifra destinada a la asistencia técnica declinó a 9.8 millones en 1970.¹³⁶ Este fenómeno ocurrió, quizá, porque la labor de la asistencia técnica culminó, llegó a su término: juntos, la ONU, el gobierno estadounidense y la Fundación Ford, ayudaron al establecimiento o al desarrollo de 70 instituciones de formación y capacitación en administración pública en los países subdesarrollados.

Para entonces se produjeron diversos cambios, uno de los cuales fue la convicción de que la clave del desarrollo ya no se basaba en el mejoramiento general de la administración pública como un fomento endógeno del crecimiento económico. Aquella visión engendrada en el decenio de 1950 acerca de la creación administrativa en los países subdesarrollados fue cambiando desde mediados de la década de 1960, hacia un enfoque de los problemas más complejos y económicamente orientados, pues el compromiso de lograr una amplia y rápida transformación de la administración pública se esfumó.¹³⁷ Fue esta frustrante experiencia en administración pública la que promovió el cambio, pero sin duda esa experiencia dejó realizaciones, especialmente a través de la transferencia de tecnologías especializadas y el establecimiento de planteles de formación del servicio público. La sensación dejada por los programas de asistencia de la ONU y Estados Unidos de América, a pesar de sus limitados logros, fue que dicha administración era sin duda importante en esos países en pro de su desarrollo.

¹³⁵ William Siffin, "Two Decades of Public Administration in Developing Countries", *Public Administration Review*, vol. 36, núm. 1, Estados Unidos, 1976, pp. 61-70.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 66.

¹³⁷ *Idem*.

La experiencia dejada por la cresta de la ola asistencial técnica fue esencialmente la del éxito relativo en transferencia de tecnología administrativa, especialmente de carácter presupuestal y financiero, que produjo efectos constructivos en términos de orden y control, así como de orientación de *policy*. Empero, esta transferencia no siempre fue fructuosa, sino muy restringida, subutilizada e irrelevante. Pero quizá la paradoja más grande que derivó de la incorporación de la tecnología administrativa en los países subdesarrollados, es que fue apuntada más al mantenimiento de las necesidades, que a su satisfacción.¹³⁸

Un fenómeno sucedáneo de la transferencia de tecnología administrativa consistió en que en muchos países subdesarrollados, la burocracia fue rediseñada para ejercitar la doble tarea de hacer e implementar *policy*, transformándose en una tecnocracia. Este fenómeno floreció por igual en África y Asia, como en América Latina, donde la actividad administrativa sirvió de palanca para esa conversión social. En efecto, fue en los planteles de formación donde la exaltación de la tecnología como centro fuerte de la enseñanza sirvió de sustento al poder de la tecnocracia emergente, pero también de alejamiento del sentido de creatividad y adaptación profesional en contextos cambiantes.¹³⁹

Otra lección dejada por la asistencia técnica entraña a su esencia misma: la administración para el desarrollo. En efecto, en la medida en que desarrollo no supone mantenimiento, sino la creación de efectividad social y económica, su orientación debió ser el encuentro de soluciones. A pesar del establecimiento de instituciones administrativas dedicadas a la planeación, el análisis y el desarrollo de proyectos, la capacidad de lograr soluciones fue muy escasa por desconsiderar factores organizativos y gerenciales. Habida cuenta de que la mayor parte de los instrumentos tecnológicos transferidos fueron de naturaleza económica, la organización no fue concebida como algo inherente al

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 67-68.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 68.

análisis, sino como un factor circunstancial y ajeno. "En esta perspectiva tales instrumentos pueden ser perversos", en lugar de fortalecer su empleo dentro de contextos adecuados.¹⁴⁰

La orientación de la asistencia técnica prestada por la ONU fue similar a la estadounidense en sus aspectos esenciales, es decir, los tecnológicos, pues esa institución mundial se alejó de la idea del Estado como guardián del derecho, para asumir la noción de Estado-servicio. Por consiguiente, se destacaron con preferencia los "aspectos administrativos y de gestión", sobre los reglamentos y normas jurídicas. Sus expertos se ocuparon propiamente de los "aspectos no-jurídicos" de la administración pública.¹⁴¹

La lección final que dejó la asistencia técnica fue que los países desarrollados a mediados de los años de la década de 1970, estaban ocupados en mantener sistemas administrativos capaces de guiar y manejar el cambio social, pero que frustraciones tan grandes habidas en la *policy* social reflejaron que ellos requerían tanta administración para el desarrollo, como las naciones subdesarrolladas.¹⁴² Las amonestaciones principales quizá ocurrieron en Estados Unidos, donde programas sociales célebres como la Guerra Contra la Pobreza y la Gran Sociedad, tuvieron calificaciones muy bajas en términos de implementación y resultados.

Pero bajo la fachada de la tecnología administrativa yace un ideario fraguado en la cultura occidental, dentro de la cual destaca la lucha entre los conceptos de la nueva doctrina de la planeación democrática y el viejo liberalismo económico. Buena parte de los países subdesarrollados fueron incapaces de discernir sobre el camino adecuado entre los dos. Si escogieron la primera vía, ello se debió a su capacidad a favor de un desarrollo más acelerado. Pero cuando se optó por el segundo, la causa fue una necesidad de internacionalización.¹⁴³ Apa-

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 69.

¹⁴¹ Organización de las Naciones Unidas, *Manual de administración pública*, Nueva York, ONU, 1962, p. 16.

¹⁴² William Siffin, *op. cit.*, p. 15.

¹⁴³ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 15.

rentemente el papel acelerador del desarrollo del país descansa en la velocidad en la cual la administración pública se moderniza con ese objeto, siempre y cuando siga la vía tecnológica. En muchos de los países subdesarrollados la administración pública no logró jugar un papel de “tercera fuerza” entre los conservadores y los revolucionarios, para encarar el desafío del desarrollo, y terminó siendo un bastión mantenedor del *statu quo* al servicio de la derecha.¹⁴⁴

La asistencia técnica, como David frente a Goliat, intentó encarar un desafío para el cual resultó ser insuficiente. En efecto, a inicio de la década de 1950, la ONU se había propuesto por principio realizar un estudio que orientara una investigación en los “países insuficientemente desarrollados”, examinar los pasos que debería seguir para organizar adecuadamente su administración e inducir la adopción de experiencias exitosas de países más avanzados para ser ensayados en los primeros. La tarea fue encarada con su arma más poderosa: la inteligencia de administradores públicos tan distinguidos como Rowland Egger, Albert Lepawsky y Pedro Muñoz Amato.¹⁴⁵ Éste fue el principio de una larga batalla cuyos resultados ya conocemos.

El modelo global de modernización administrativa

La ausencia de un ideario administrativo autóctono correspondió con la carencia de planes integrales de reforma administrativa, pues la asistencia como técnica que es, se ciñó al mejoramiento del manejo, las finanzas, el personal y las estadísticas.

Evidentemente el modelo a implementar procedía desde fuera de la órbita de los países subdesarrollados. El primer manual de administración pública preparado por la ONU se elaboró para los países subde-

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 16-17.

¹⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Sistemas y normas de la administración pública*, Nueva York, ONU, 1951, p. 1.

sarrollados como destinatarios especiales de la asistencia técnica. Se trató, pues, del modelo global de administración pública primigenio. Pero aún destinándose a los países subdesarrollados, ese modelo significó "también los principios generales y métodos de administración pública que tienen aplicación universal".¹⁴⁶ Su cobertura fue planeada de manera tan magnificante, que era aplicable en los estados recién constituidos, las regiones menos desarrolladas del mundo y los países desarrollados que buscaran encontrar soluciones a los problemas del cambio. Pero el modelo ONU se distanció de cualquier camino único o de una brecha inevitablemente a seguir, pues se razonaba que ningún país había alcanzado un éxito absoluto en su experiencia particular. De esta forma, partía de la necesidad de seguir sin grandes desviaciones las normas de una administración competente, junto con la aplicación de grandes variantes por cuanto a los medios de implementar los dictados de las normas.

El modelo ONU constituyó un paradigma transcontinental, pues además de provenir de las naciones occidentales, requería una estrategia de *adaptación*, un problema muy complejo porque entraña el trasplante de instituciones existentes en unos países hacia otros países diversos, toda vez que existen métodos distintos de adaptación. En segundo lugar, el modelo destacaba el principio de *aplicabilidad* pues, en todo caso, la regla de oro consistía en que los resultados deseados dependían del modo como se aplicaran las reglas de la buena administración. Finalmente, ese modelo atendió el principio de *diversidad* de las vías hacia la adaptación transcontinental, pues no hay un "único camino mejor" para la adaptación de las categorías genéricas comunes a los sistemas administrativos de los países desarrollados, es decir, los elementos prescritos por el modelo, a saber: organización, hacienda pública, personal, dirección y planificación.¹⁴⁷

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 2 y 11.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 12.

He aquí, en esencia, el modelo gerencial primigenio de globalización.

Los países subdesarrollados que fueron técnicamente asistidos con miras al mejoramiento de sus administraciones públicas, en realidad sufrieron la colisión de dos modelos de implementación. Uno era autóctono, Fred Riggs lo llamó *administración sustantiva*; el otro era externo y lo denominó *administración formal*. En ambos casos los laboratorios fueron los países de emancipación más tardía, es decir, los de Asia y África.

LA SOCIEDAD “PRISMÁTICA”

El interés en la administración pública de los países de más reciente independencia, fue el motivo primigenio del nacimiento y expansión de los estudios sobre modernización y desarrollo administrativos. Esto ocurrió esencialmente debido a que en esos países existieron brechas enormes entre el estado de su administración y los nuevos deberes que debían encarar, principalmente en términos del desarrollo de los países y de la administración que igualmente se debería desarrollar. Un asunto más fue que las ideas, las técnicas y los instrumentos para llevar a cabo los adelantos de la administración pública de esos países, provino de las naciones occidentales y que efectivamente no eran plenamente aplicables en otras realidades.¹⁴⁸

Aquí quizá tuvo su origen el estudio del modelo de implementación primigenio más célebre dedicado a los países subdesarrollados, pues ellos habían sido el laboratorio de los estudios que le dieron origen. En efecto, de manera equivalente al establecimiento de las etapas del desarrollo económico, Fred Riggs se propuso diseñar un modelo general de las etapas del desarrollo administrativo para los países que no gozan de él.¹⁴⁹ A través de este modelo intentó aportar algunas luces

¹⁴⁸ V.K.N. Menon, “Foreword”, en Fred Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Londres, Asia Publishing House, 1967 (1961), p. v.

¹⁴⁹ Richard Chapman, “Prismatic Theory in Public Administration: a Review of the Theories of Fred Riggs”, *Public Administration*, vol. 44, Reino Unido, 1965, pp. 415 y 430.

sobre los problemas del desarrollo administrativo en las sociedades "transicionales", desde el ángulo de las relaciones entre la administración pública, y las condiciones económicas y los valores culturales.

Dicho modelo era parte de un esquema general de alcance planetario donde sintéticamente se planteaba un mundo administrativo diversificado, en cuyos extremos se hallaban los países *difractados* (desarrollados) y los países *fusionados* (subdesarrollados), tocando el término medio a los países *prismáticos* (transicionales) cuya situación estaba marcada por un tiempo de transformación hacia el desarrollo.¹⁵⁰ El *modelo prismático* refería, pues, una fase de incorporación al mundo civilizado a través de la adopción de las experiencias administrativas occidentales.

Los conceptos de sociedad difusa y de sociedad tradicional parecen ser idénticos, pero no lo son, como tampoco la sociedad difractada y la sociedad industrial. En el primer caso, una sociedad *folk* puede ser más fusionada que una sociedad agrícola tradicional, y una sociedad posmoderna ser menos difractada que una sociedad industrial. Tanto lo fusionado como lo difractado implican un modelo, no un hecho apegado a la realidad.¹⁵¹ El modelo prismático referente a la sociedad transicional, que ocupa el lugar medio entre las sociedades difusas y las difractadas, entraña el diseño de un proceso de diferenciación que no ocurre en todas las sociedades espontáneamente y con la misma tasa de velocidad. Ese modelo comprende un conjunto de etapas intermedias que, como en la metáfora prismática que difracta a una luz blanca en un haz multicolor, supone que una sociedad difusa se transforma en una sociedad refractada a través de un proceso de difracción transitorio.¹⁵² El proceso transitorio constituye un mecanismo por el cual una sociedad indiferenciada se va transformando gradualmente en una sociedad difractada, donde son creadas instituciones especializadas en

¹⁵⁰Fred Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Londres, Asia Publishing House, 1967 (1961), p. 100.

¹⁵¹Fred Riggs, *Administration in the Developing Countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, p. 24.

¹⁵²*Ibidem*, p. 27.

actividades políticas, sociales, económicas y culturales, así como administrativas.

Hay que destacar que la sociedad prismática constituye un suceso singular, pues estando en etapa de cambio, los patrones de administración modernos operan simultáneamente con los procesos de administración tradicionales.¹⁵³ Consiguientemente, el reclutamiento formal del servicio público es el mérito, pero funciona también el nepotismo, de modo que junto a los grados y títulos académicos, se examina y se valora la cuna, la familia y las relaciones sociales del candidato.

Los países transicionales han sido influidos por modelos o estándares externos, pero en la realidad, los implantes administrativos foráneos frecuentemente obraron como fachadas bajo las cuales permanecieron vivas las instituciones preexistentes. Una diferencia esencial entre estas sociedades y las sociedades occidentales, es que en estas últimas las funciones administrativas nuevas y especializadas brotaron de actividades que habían permanecido latentes, estimuladas por los cambios realizados en organizaciones antiguas. Esto explica por qué añejas instituciones administrativas desempeñan funciones recientes, luego de un largo proceso de gestación. Las sociedades transicionales requieren de un proceso igualmente añejo para desarrollar nuevas funciones a través de organizaciones jóvenes, y renovar a las antiguas instituciones para asumir otros deberes.¹⁵⁴

El modelo prismático trata con sociedades transicionales, pero lo prismático y transitorio no son conceptos idénticos, pues el primero refiere un proceso de diferenciación, y el segundo un transcurso de cambio, cuya conjugación varía de país a país. Ese modelo, por lo tanto, solamente “es usado como un esfuerzo de identificación y análisis de una clase particular de orden social de amplia relevancia e interés”.¹⁵⁵ El modelo prismático no constituye una interpretación teleológica hacia algún punto del tiempo o hacia un estadio superior, como lo

¹⁵³ Nelson Kasfir, *op. cit.*, p. 300.

¹⁵⁴ Riggs, *Administration in the Developing Countries*, p. 34.

¹⁵⁵ *Idem.*

sugiere la voz modernización, que implica un movimiento hacia adelante, hacia una condición preferida. El modelo tampoco refiere un paso inevitable o inexorable hacia otra etapa, ni se relaciona con la idea de lo contemporáneo en el sentido de algo viviente cronológicamente en un siglo, una década o un año. El concepto de transición implica un movimiento hacia lo moderno, refiere la modernización y tal es su sitio dentro del modelo prismático. La idea de sociedad prismática, de tal modo, puede ofrecer un sentido positivo de progreso que no ofrece la sociedad fusionada.

Uno de los problemas medulares que encara la administración pública en los países subdesarrollados es la transición, que entraña la convivencia de formas sociales arcaicas y modernas; las primeras basadas en la tradición, las segundas en la racionalidad. Esos países son agrícolas e industriales, hace poco estaban gobernados por extranjeros, y desde hace pocos años regido por líderes nacionales.¹⁵⁶

El estadio desigual de difracción de las sociedades transicionales es explicable a través de las categorías de innovación y adaptación. La voz *innovación* refiere el proceso por el cual, en primer lugar, una sociedad tiene la capacidad de descubrir o inventar, de manera que incorpora nuevos patrones de conducta como parte de las prácticas establecidas. Si la innovación ideada en una sociedad es transferida a otra sociedad, entonces se realiza una *adaptación* a las instituciones establecidas. Cuando la difracción arranca primariamente por fuerzas endógenas se trata de un proceso innovativo, porque las presiones emergen desde dentro. Cuando el proceso de difracción ocurre por la influencia de sociedades más avanzadas, es decir, por medio de fuerzas exógenas, entonces acontece un proceso adaptativo. En el primer caso se trata de un sistema *endoprismático*, en el segundo de un sistema *exoprismático*. Cuando existe un punto de equilibrio relativo entre las fuerzas internas y externas, el sistema constituye un proceso "mesoendo de difracción".¹⁵⁷ La mayoría

¹⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Sistemas y normas de la administración pública*, p. 5.

¹⁵⁷ Riggs, *Administration in the Developing Countries*, pp. 38-40.

de las sociedades transicionales detentan sistemas exoprismáticos, debido al impacto de las sociedades industrializadas de occidente.

MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN

El modelo prismático entraña la convivencia de dos paradigmas de implementación, uno local, el otro externo. Fred Riggs fue uno de los pioneros en formular un diseño conceptual para entender a la administración pública de los países subdesarrollados que estaban en proceso de tránsito, y en aquilatar el alcance de las categorías administrativas occidentales aplicadas a ellos. También fue pionero en el estudio de la administración pública angloamericana ante las administraciones de los países subdesarrollados, desde una perspectiva *ecológica*, es decir, considerando el influjo de factores económicos, sociales y políticos en dicha administración.¹⁵⁸

Una de las afirmaciones hechas por Riggs a partir de sus experiencias en países subdesarrollados, es que en naciones como Filipinas, Tailandia o la India, la administración no era estática, sino dinámica; y que la mejor forma de concebir el cambio es como un proceso caleidoscópico en el cual emergen patrones cambiantes que están traslapados. Algunos se mueven con gran rapidez, otros permanecen anclados a la lentitud de las tradiciones.¹⁵⁹ El carácter “caleidoscópico” del cambio en los países subdesarrollados corresponde al modelo prismático que habla de sociedades que están pasando de una configuración fusionada donde hay una ausencia de diferenciación institucional, hacia un estadio de mayor complejidad y especialización de las organizaciones sociales.

Una época de cambio como la narrada, provoca también una ambigüedad en el sistema normativo que regula a la administración pública,

¹⁵⁸Riggs se inspiró en el libro de John Gaus titulado *Reflections of Public Administration* (Alabama, University Alabama Press, 1966 (1947)). Véase especialmente el capítulo “Ecology of Government”.

¹⁵⁹Riggs, *The Ecology of Public Administration*, pp. 59-88.

pues junto con las añejas relaciones sociales establecidas, aparecen nuevas formas de contrato en las organizaciones modernas, cuya mezcla resulta difícilmente explicable. Esto se denomina situación *polinormativa* porque refleja una interrelación entre los viejos y los nuevos patrones de conducta administrativa que se realiza sin coherencia.¹⁶⁰ En tanto que en una administración pública difractada se han establecido reglas y fórmulas aceptadas por los participantes, es decir, los funcionarios y los ciudadanos, en la administración prismática ellas son inexistentes. En las sociedades transicionales el conjunto de normas, fórmulas y mitos que están basados en la experiencia exterior, están superpuestos al orden social establecido, al que se adhieren estrechamente las antiguas normas, fórmulas y mitos. El resultado de esta convivencia es el disenso, el polinormativismo y la anormalidad, factores perceptibles tanto en los servidores del gobierno, como en el público.¹⁶¹

Ante los modelos administrativos provenientes del occidente, muchas naciones subdesarrolladas tienen tres características estructurales propias: heterogeneidad, formalismo y traslape. *Heterogeneidad* significa la presencia simultánea, y en plenitud, de diferentes clases de sistemas, prácticas y puntos de vista, que dificulta cualquier generalización, lo que produce problemas administrativos específicos por efecto de necesidades e intereses contradictorios e incompatibles provenientes de la sociedad. El *formalismo* hace distinguible la discrepancia entre lo prescriptivo y lo descriptivo, y entre lo formal y el ejercicio efectivo del poder, así como entre la normatividad constitucional y el ejercicio real del gobierno. *Traslape* significa la extensión por la cual puede ser descrita como propiamente administrativa, aquella conducta que efectivamente es determinada por criterios no administrativos, tales como los factores políticos, sociales y económicos.¹⁶² La presencia de estos tres elementos es diferente en cada país, según el influjo de las características tradicionales y las características modernas. Esos atributos no están

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 90.

¹⁶¹ Riggs, *Administration in the Developing Countries*, p. 277.

¹⁶² Riggs, *The Ecology of Public Administration*, pp. 91-92.

ausentes en países adelantados, pero es en las naciones subdesarrolladas donde tienen una condición estructural.

La implementabilidad en administración pública, según cada tipo de sociedad: difusa, prismática y refractada (o difractada), supone un escenario burocrático general llamado “Despacho” (*bureau*), que consiste en una institución funcional específica que está especializada en la actividad administrativa. El “Despacho” existe en los tres tipos de sociedad, pero en cada una de ellas asume una modalidad consonante consigo misma. En una sociedad fusionada se denomina “Cámara”: su carácter es que las operaciones administrativas no se pueden evaluar por cuanto eficiencia e ineficiencia, debido a que la indiferenciación política-administrativa con que trabaja no detenta *policies* ni metas organizativas, por cuanto que la conducta de los servidores públicos no es juzgada instrumentalmente. Esto explica por qué los “hombres de la Cámara” no son juzgados por cuanto eficientes o deficientes, sino con base en su lealtad, devoción o valentía, pues su orientación es ritual.¹⁶³

La “Cámara” de una sociedad fusionada es diversa al modelo “Oficina” de las sociedades difractadas, donde prevalece la racionalidad, es decir, un esfuerzo por hacer compatibles los medios y los fines. A partir de los plantamientos de los fines desde los procesos políticos, los funcionarios se empeñan por alcanzarlos siguiendo procedimientos y metas con base en el uso óptimo de recursos. Su meta es la eficiencia y su enfoque la racionalidad.¹⁶⁴

El despacho prismático se llama “Sala”, voz española de la jerga administrativa iberoamericana que se usa en sentido de privacidad personal o familiar, y paralelamente con un significado gubernamental de oficina. Esta dualidad semántica refleja la mixtura existente en el despacho prismático entre la “Cámara” difusa y la “Oficina” difractada.¹⁶⁵ Habida cuenta de que la “Oficina” administrativa es un foco de análisis en las sociedades desarrolladas, donde la racionalidad y la eficiencia

¹⁶³Riggs, *Administration in the Developing Countries*, pp. 267-268.

¹⁶⁴*Ibidem*, p. 278.

¹⁶⁵*Ibidem*, p. 268.

administrativas sirven como criterio de gobierno, la "Sala" administrativa es la unidad de análisis de las naciones prismáticas. En ella la racionalidad no es ignorada, pero refleja muchas consideraciones no administrativas cuyo origen emerge desde las fuerzas tradicionales.¹⁶⁶

En la "Sala" es introducida la racionalidad para suprimir rituales antiguos, pero es insuficiente para proveer procedimientos administrativos alternos, de modo que se engendra un limbo burocrático donde los métodos de implementación no son completamente racionales, ni enteramente rituales. La permanencia ritual entraña no sólo la subsistencia de rituales, sino la búsqueda de otros ceremoniales olvidados, al tiempo que la racionalidad se introduce con procedimientos administrativos cuyo alcance no se logra evaluar.¹⁶⁷ En ambos casos ocurre un fenómeno de copia o calca que Riggs llama mimesis. Este fenómeno puede explicar el fracaso de los programas de asistencia exterior por las dificultades de los países receptores para asimilar la ayuda externa y ajustarla a las condiciones locales. A mayor mimesis, menor eficiencia operativa de la administración pública. Pero esto no es todo, pues el público usuario de sus servicios también comparte los ingredientes del modelo "Sala" por cuanto solicita sus servicios, haciendo demandas desmesuradas o censurando sin justificación de su labor.

La "Sala" está inhabilitada para situar sus mitos, fórmulas y códigos dentro de márgenes reales de eficiencia, pues es incapaz de asegurar la vinculación medios-fines. Las decisiones no pueden ser tomadas, o implementadas, pues en ellas hay pobreza de productos de cara a sus insumos. Existe una parálisis de hechura de *policy*.¹⁶⁸ La burocracia aparece como un factor de "interferencia", más que de administración o manejo, de donde emerge el alto nivel de privilegio que existe en ese modelo de implementación.

¹⁶⁶Riggs, *The Ecology of Public Administration*, p. 136.

¹⁶⁷Riggs, *Administration in the Developing Countries*, pp. 278-279.

¹⁶⁸*Ibidem*, p. 280.

OFICINA Y MERCADO

El desajuste entre las metodologías de implementación de la “Oficina” y la “Sala” entraña la develación del secreto de la asistencia exterior, que no es otra cosa que la exhibición de la materia esencial de la cultura administrativa estadounidense.

Por principio, la característica sobresaliente de la sociedad angloamericana es su productividad económica. Los estadounidenses producen y consumen más bienes materiales que cualquier otro pueblo del planeta, y en favor de ello obran las instituciones creadas al efecto a través de un sistema de mercado donde convergen compradores libres. La bonanza mercantil favorece el sistema de precios y éste auspicia un mayor rango de tributación en beneficio del erario, produciéndose lo que se conoce en Estados Unidos de América como “utilitarismo” o “racionalización”. Naturalmente la mercantilización de la sociedad ha tenido una influencia directa e indirecta en la administración pública angloamericana.¹⁶⁹

En la administración de personal del gobierno prevalece la idea de libertad de elección con base en el mercado, como un *locus* donde se puede aceptar o repudiar un producto, si bien tal idea está suavizada por conceptos como lealtad y seguridad de empleo que inhiben la completa mercantilización del servicio público. Otra idea de igual origen es el contrato como libre expresión de voluntades y que se acomodó también en la administración de personal. Obviamente la administración financiera ha asumido también los principios mercantiles, tal como es observable en la relación entre la tributación y los costos de los servicios públicos. Riggs cree que el pago de impuestos se podía considerar como el precio cubierto por los servicios públicos, como es visible en las tarifas de agua o el impuesto a la gasolina que se aplica a la construcción de caminos, así como los cobros de peaje. El presu-

¹⁶⁹Riggs, *The Ecology of Public Administration*, pp. 4-6.

puesto, igualmente, está determinado por criterios de rendimiento mercantil.

En suma: "todos los aspectos de la administración pública están impregnados por una orientación de mercado". Consecuentemente, la "Oficina" es observada como una clase de mercado en la cual los participantes desean maximizar el logro de metas específicas, con un uso eficiente de recursos escasos. La planeación, comunicaciones, relaciones públicas, gerencia, y organización de línea y asesoría, sólo existen por cuanto hay una "Oficina". Ella es la contraparte de un mercado económico formal, pues ambos son instituciones utilitarias, racionalizadoras y maximizadoras para la hechura de opciones en situaciones donde hay escasez. Si bien esta imagen no es totalmente la cara de la administración pública estadounidense, es cierto que ella representa la búsqueda de la aplicación en la administración pública de los mismos valores que se aplican en el mercado.

Así como la economía formal asume al mercado para la hechura de los precios, así la administración formal asume a la oficina para la implementación de *policy*. El burócrata es en la "Oficina" *administrativa formal*, lo que el empresario es en el mercado de la economía formal. Sin embargo, la *administración sustantiva* puede tener lugar sin oficina, lo mismo que la economía formal sin mercado. Pero sin *policies* ni burócratas el trabajo del gobierno no puede ser realizado, pues la administración sustantiva es la que provee los bienes y servicios para la subsistencia, y la marcha y el progreso de la sociedad, tales como los caminos, ferrocarriles, sistemas agrícolas, salud y educación.¹⁷⁰ Pero no se trata de desdeñar la existencia del mercado ni de la oficina, pues ellos son bases de la moderna sociedad industrial, sino destacar que hay sociedades donde ambos elementos están ausentes y aquellos que los sustituyen parecen funcionar mejor en la sociedad del caso.

En la época en que Riggs publicó su obra, hacia principio de la década de 1960, se razonaba que la administración pública y el merca-

¹⁷⁰Riggs, *Administration in the Developing Countries*, pp. 8-9.

do apoyaban su mutuo crecimiento, así como su subsistencia. Se pensaba, en fin, que el Estado y su administración proveían de medios alternativos al mercado para que éste propiciara opciones ante medios escasos, en una sociedad industrial. En Estados Unidos de América se sabe que la provisión esencial de bienes y servicios deriva del mercado, pero que el Estado ha servido como contraparte, en calidad de proveedor suplementario.¹⁷¹ El esquema dual mercado-oficina era dominante en la época referida, pues se juzgaban como estructuras esenciales de la sociedad industrial. Se enfatizaba igualmente que junto al mercado era indispensable una administración pública que no estuviera orientada solamente hacia la racionalidad y el desempeño.¹⁷²

Esta perspectiva de su administración pública ha propiciado que los estudiosos estadounidenses desarrollen esquemas prescriptivos de la “buena práctica”, así como máximas y reglas para lograrlo. Éste es el origen del tipo ideal de “Oficina” donde el problema central de la administración pública, es asumir opciones racionales entre varios medios para lograr metas jerarquizadas de antemano. Riggs encuentra un parentesco entre este modelo de “Oficina” y la economía neoclásica bajo condiciones de mercado, pues esa “Oficina” y el mercado son vehículos para solucionar problemas de elección racional. Riggs asegura que en los países occidentales el modelo de “Oficina” es el más próximo a las prácticas administrativas estadounidenses, del mismo modo que ese modelo es el más lejano de los países no-occidentales. Si se usa el modelo de “Oficina” en países alejados del mismo, significa usar un círculo como medida de un triángulo.¹⁷³ En efecto, él descubrió que en la India algunas fórmulas de administración sustantivas ancestrales operaron mejor que otras diseñadas bajo el modelo de “Oficina”. Ello ha obedecido no sólo a la relación positiva entre las condiciones sociales y la implementabilidad administrativa establecida, sino a la preservación de valores nacionales y locales. La adaptación de

¹⁷¹Riggs, *The Ecology of Public Administration*, pp. 11-13.

¹⁷²*Ibidem*, pp. 13-14.

¹⁷³*Ibidem*, pp. 57-58.

modelos exógenos no puede desconocer las situaciones peculiares del *locus* de la aplicación, sobre todo porque esos modelos entrañan un comportamiento administrativo inspirado en la "Oficina" y el mercado occidentales.

De hecho, la adopción acrítica de esos modelos refleja la inexistencia de modelos alternos. Sin embargo, ha quedado claro en los países transicionales que los modelos occidentales han desplazado a los modelos locales, pero no los han reemplazado, estableciéndose un *modus vivendi* administrativo donde la administración sustantiva ha prevalecido sobre la administración formal.¹⁷⁴

Riggs atribuye al ideario de Woodrow Wilson las líneas centrales de la asistencia administrativa en los países subdesarrollados, donde destaca la distancia habida entre la política y la administración, y la dicotomía entre los regímenes democráticos y los gobiernos absolutistas.¹⁷⁵ El modelo administrativo implementado por la asistencia técnica estadounidense está fabricado con esta visión. Pero los países que la reciben no son tiranías ni despotismos, aunque tampoco en ellos se encuentre la democracia en su sentido occidental.¹⁷⁶ La bipolaridad internacional vigente entonces, que separaba al llamado mundo libre y las naciones situadas atrás de la denominada cortina de hierro, establecía simplistamente un mundo integrado por regímenes pluralistas y monolíticos que oscureció el perfil político de los países transicionales, que ocuparían una franja gris intermedia entre el blanco y el negro de esa división planetaria. Quizá la falta más grande de la asistencia administrativa fue la idealización de los postulados de Wilson ante las realidades contrastantes en y entre los países subdesarrollados. Es más, ha permanecido latente la imagen wilsoniana acerca de que los progresos administrativos que ocurrieron en el absolutismo fueron limitados y

¹⁷⁴Riggs, *Administration in the Developing Countries*, pp. 9-12.

¹⁷⁵Riggs refiere un trabajo de Wilson pionero en Estados Unidos de América, que al mismo tiempo estableció una visión comparada de la administración pública. Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, Estados Unidos, 1887, pp. 197-222.

¹⁷⁶Riggs, "Relearning an Old Lesson: The Political Context of Development Administrative", pp. 71-72.

estancados por sí mismos, de modo que los cambios positivos emergieron sólo hasta el triunfo de la democracia en los Estados Unidos de América. A favor de Wilson, quien escribió a finales del siglo XIX, se debe decir que su texto se publicó en una época en la cual la idea de la democracia era esencialmente la liberal, y que ella fue universalmente aceptada cuando muy poco se sabía de los países no occidentales.

Riggs insiste en que no debe sorprender que esos valores propios de la cultura administrativa estadounidense permanezcan y que hayan sobrevivido en los programas de asistencia técnica. Esto es fácilmente observable en la noción de asistencia técnica como tal, como un programa basado en la neutralidad valorativa e inherentemente benéfica. En efecto, la materia prima de los programas de asistencia técnica, fue el modelo de administración pública como un sistema jerárquico que procesa decisiones, cuyo control es ejercitado por grupos situados fuera del mismo, y que actúa de cara a la población implementando normas generales y proveyendo servicios públicos.¹⁷⁷ Baste con que recordemos el esquema prescriptivo de la ONU formulado a principios de la década de 1950.

El problema de ese modelo, entre otros, es que la noción de jerarquía no corresponde tanto a la administración en sí, sino a la burocracia, cuyo papel no es de implementación, sino de interferencia. La burocracia debe ser visualizada no sólo como una institución administrativa, sino también política, para evitar una apreciación unidimensional equívoca. Cuando existen instituciones y grupos políticos que hacen la *policy* que la burocracia implementa, entonces su función es administrativa. Cuando la burocracia participa en la hechura de la *policy* que ella misma implementa, entonces su función es política.¹⁷⁸ Un régimen burocrático difiere sustancialmente de un gobierno autoritario o unipartidista, pero si en su seno el control de la burocracia es débil y ella cultiva su propia política, entonces su eficiencia y efectivi-

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 34.

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 76-77.

dad administrativa decrecen.¹⁷⁹ Una administración pública con un nivel pobre de implementación es el resultado de que la burocracia es, funcionalmente hablando, más política que administrativa. Como corolario, el control del gobierno sobre la burocracia es frágil y su influencia sobre la población limitado. En efecto, "el grado de eficiencia administrativa de la burocracia varía inversamente al peso de su poder".¹⁸⁰

El universo tratado por la asistencia técnica comprende un mapa abigarrado de enormes diversidades históricas, étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas, cuyo único factor de identidad general es el subdesarrollo administrativo. Los efectos de la transculturación administrativa, por consiguiente, fueron tan diversos como las medidas aplicadas. Ese universo fue denominado por Fred Riggs *área de enfoque* y entraña las condiciones locales donde se intentó realizar los cambios administrativos, pero sin considerar suficientemente las variantes políticas, sociales y económicas, así como las administrativas. En realidad un modelo alterno de estudio de la administración pública en el universo administrativo subdesarrollado, debe partir del análisis comparado sistemático.¹⁸¹

Partiendo del ideario wilsoniano de que la buena administración es aquella que separa a los funcionarios de la política activa, y no tanto el hecho de que el autoritarismo sea el único mal de los países subdesarrollados, el problema esencial hay que buscarlo en la inhabilidad para establecer gobiernos sólidos. El riesgo de esa separación es grande, sin embargo, porque propicia que los burócratas se desempeñen más administrativa que políticamente, y puede inspirar el equívoco de que su papel es completamente apolítico. El remedio consiste en someterla efectivamente al control político a través de instituciones adecuadas,

¹⁷⁹Riggs afirma que la *efectividad* consiste en la extensión en que se realiza un objetivo, en tanto que la *eficiencia* es relativa al costo de ese logro. Riggs, *Administration in the Developing Countries*, p. 263.

¹⁸⁰*Ibidem*, p. 263.

¹⁸¹Riggs, "Relearning an Old Lesson: The Political Context of Development Administrative", pp. 78-79.

gracias a que la “burocracia sea políticamente débil, más que políticamente fuerte”.¹⁸²

EL MODELO “SALA”

El modelo “Sala” fue útil, y lo puede seguir siendo para examinar las patologías de la administración pública en los países subdesarrollados, porque puede detectar y ofrecer soluciones a problemas y funciones deficientes. Pero quizá el aporte más significativo sea que dicho modelo dejó claro que las prácticas en la administración pública en diferentes países debe considerar distintas estructuras, instituciones y procedimientos, que no son fácilmente duplicables. En fin, como sugiere Brian Chapman, “lo que es un ajuar admirable en un ambiente político y cultural, puede ser miserable en otro”.¹⁸³

Una limitación patente del modelo prismático, fuente de muchas de las críticas a las que se ha hecho acreedor, es que resulta irreal ante condiciones concretas. Nelson Kasfir lo hace notar por cuanto a África, continente que juzga diverso al desarrollo de Asia, donde el modelo tuvo su cuna. Otra objeción deriva de los instrumentos de medición del grado de desarrollo administrativo según la difracción social, así como afirmaciones tales como que el grado de esa difracción determina el alcance del poder de la burocracia en el modelo “Sala”.¹⁸⁴ No menos problemática es la mezcla de los elementos del modelo prismático en países concretos, debido a su historia peculiar. En suma, si resulta dificultoso hacer una proyección prismática transcontinental, no menos lo es hacerlo transnacionalmente.

Quizá lo más asombroso de lo señalado por Kasfir es que todas las sociedades africanas son prismáticas en términos del ideario de Fred Riggs, en la medida que son el resultado de la superposición de las estructuras europeas sobre las sociedades tradicionales.¹⁸⁵

¹⁸² *Ibidem*, p. 79.

¹⁸³ Chapman, *op. cit.*, p. 431.

¹⁸⁴ Kasfir, *op. cit.*, p. 305.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 311.

Uno de los problemas que se deben señalar con énfasis es que varios países que detentaron el modelo "Cámara" habían estado muy bien administrados antes del arribo extranjero, como fue patente en la India e Irán, entre otros. Allí el sistema administrativo descansaba en la potencia todopoderosa de la burocracia para abarcarlo todo. Braibanti cree que en este aspecto muchos países coloniales fueron *estados administrativos* con prelación a la llegada occidental, pues el gobierno hacía virtualmente todo lo que era necesario hacer: era el único patrón importante, administraba las universidades, los hospitales, el transporte, y empleaba directamente a médicos, profesores y otros profesionales.¹⁸⁶

Cuando arribaron los europeos allí no existía una mala administración, sino una administración diversa con la cual no existió un adecuado ajuste del modelo "Oficina".

Durante la etapa colonial los funcionarios superiores no sólo ejercitaban la administración, sino también formulaban las normas que regían las vidas política y administrativa del país. La peculiaridad de su condición era el aislamiento del público y la separación del resto de los servidores gubernamentales. Ello obedecía a que formaban parte de razas diferentes, dominaban el idioma gubernamental, poseían una tecnología administrativa superior, percibían salarios altos y disfrutaban de privilegios. En la época colonial también estuvo vigente cierto sentido de seguridad en el empleo, pues los funcionarios que ocupaban todos los niveles fueron admitidos en el servicio público mediante exámenes de competencia efectuados por comisiones independientes de dicho servicio.¹⁸⁷

Pero durante la etapa colonial las sociedades sometidas a las metrópolis europeas no recibieron plenamente los avances científicos de la administración ultramarina. Este deficitario no fue causado por inclinaciones ideológicas en cada país, sino por el aislamiento de las regiones coloniales con respecto de los cambios dinámicos que ocurrían en la

¹⁸⁶Braibanti, "Transnational Inducement of Administrative Reform: A Survey of Scope and Critical of Issues", p. 217.

¹⁸⁷*Ibidem*, p. 218.

“administración científica” occidental, especialmente en Estados Unidos de América, a partir de la década de 1930.¹⁸⁸ Este periodo de cambio dinámico y progresivo en materia administrativa ocurrió en partes del globo ajenas a las regiones colonizadas, toda vez que las potencias coloniales estaban ocupadas en diferir los movimientos de independencia y no hubo tiempo que consumir en los cambios de la tecnología administrativa.

A pesar de estas deficiencias, las burocracias desempeñaron un papel decisivo en las condiciones de modernización inicial tardía de los estados poscoloniales. Pero esta situación fue de gran complejidad porque la mayor parte de los países detentaron un modelo “Sala” integrado por dos tipos de burocracia, o bien, por estratos organizativos con una estructura burocrática diversificada. En ellos subsistió por mucho tiempo el personal público, la organización y las tradiciones del servicio civil colonial, y esto constituyó el punto de partida para la ampliación y el desarrollo de la administración burocrática tras la obtención de la independencia.¹⁸⁹

La ampliación inicial de la administración en las colonias respondió a la necesidad de obtener recursos, y mantener la ley y el orden como responsabilidad de los poderes coloniales, y estuvo basada en el control político desde los poderes de la metrópoli. Sin embargo, la participación metropolitana en la vida de la comunidad local fue mínima. Un modo de operación tal, afectó determinadamente a las actividades del régimen colonial, que se limitaba a la provisión de servicios públicos básicos. Ese mismo modo de operación también delineó las características organizativas de la administración pública colonial, es decir, una gran centralización, la adhesión a las normas y preceptos legales, y un exiguo desarrollo de la diferenciación interior.

El modelo “Sala” emergió desde el proceso de emancipación, que propició la aparición de un segundo estrato burocrático que se desem-

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 220.

¹⁸⁹ S.N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos, 1970, p. 151.

peñó en los departamentos administrativos que se crearon tras la obtención de la independencia. Esta nueva burocracia fue reclutada entre personas que carecían de una experiencia administrativa, cuyo mérito principal fue su participación en los movimientos nacionalistas. Ellas fueron portadoras de nuevos tipos de objetivos, esencialmente los relacionados con el crecimiento económico, el mejoramiento social y el progreso educativo. La nueva burocracia estaba dotada con un sentido de responsabilidad política más diáfana y articulada que la burocracia heredada por el régimen colonial, y concebía su función principalmente en términos políticos. Se trataba de un nuevo estrato que hacía e implementaba *policy*, y que se desempeñaba mediante la política y la representación, la articulación, y la regulación de intereses y actividades políticas. Ella estuvo completamente alejada del ideario wilsoniano por el cual la burocracia se percibía ajena al proceso político, tal como se profetizó en los países occidentales.¹⁹⁰

Las relaciones entre la burocracia antigua y la nueva no fueron siempre fáciles, porque luego de obtenida la independencia predominó una actitud de desconfianza hacia los supervivientes del servicio civil colonial. Eisenstadt cree que en algunos casos esta actitud contribuyó a la casi total destrucción de la antigua estructura burocrática, con mermas sensibles en la continuidad administrativa.¹⁹¹ Pero generalmente se estableció un *modus vivendi* entre las dos burocracias, predominando una u otra alternativamente con base en que se dio prioridad a los nuevos objetivos sociales, políticos y económicos del país, y que fue mucho más intensa la participación de ambas en el proceso político. Ese problema tuvo una solución adicional: la dominación de un sector u otro se equilibró incorporando algunos elementos de un grupo dentro del otro.

La infancia de los estados recién emancipados fue una época dramática, esencialmente en lo que toca a la administración pública, pues

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 152.

¹⁹¹ *Idem*.

como lo hizo notar un autor, “la totalidad del aparato administrativo crujía bajo la presión” de las nuevas condiciones nacionales y mundiales, más cuando la situación política era inestable.¹⁹² En la mayor parte de los nuevos estados la administración pública apenas funcionaba, manteniendo al país en una situación social precaria.

A la administración pública colonial heredada se le debe conceder el mérito de haber sido un puntal, que evitó que los nuevos estados sufrieran un colapso completo.¹⁹³ Las burocracias instituidas por los países metropolitanos dejaron más problemas que soluciones, pero no se pueden desconocer algunos beneficios heredados a los países que sometieron como colonias. Ellas contribuyeron al establecimiento de organizaciones y procedimientos administrativos y jurídicos modernos, a pesar de las limitaciones señaladas. Fueron fundamentalmente apolíticas porque no intervinieron en el proceso de gobierno, inspiraron un ideal de servicio civil políticamente neutral y se abstuvieron de participar en la vida política del país donde desempeñaron sus servicios. Ejercitaron sólo funciones de regulación de intereses y actividades políticas internas de la población colonial, y cuando emprendieron alguna actividad política interna, fue solamente en función de requerimientos administrativos o en la aplicación de la ley.¹⁹⁴

Éstas eran las condiciones reinantes en materia administrativa en los países subdesarrollados, cuando los programas de asistencia técnica aparecieron en el horizonte para apuntalar la débil administración pública a punto de sucumbir.

Una vez que en muchos países de occidente se ha aceptado el fracaso del modelo de “Oficina”, principalmente en los anglófonos, se propone su reemplazo por el modelo de mercado como materia prima para el diseño de un paradigma de implementación global.

¹⁹²Braibanti, “Transnational Inducement of Administrative Reform: A Survey of Scope and Critical of Issues”, p. 221.

¹⁹³*Idem.*

¹⁹⁴Eisenstadt, *op. cit.*, p. 151.

cuatro

ALEXIS DE Tocqueville cuenta que en 1789 los franceses se empeñaron en cortar en dos partes su destino, separando de tal modo su pasado y su presente, e interponiendo entre ellos un abismo. Haciendo explícito lo que querían ser en el futuro, se cuidaron de desincorporar todo lo que significara una parte del pasado, y procuraron hacerse irreconocibles para encarar el futuro que les esperaba. Pero fracasaron en su empeño, sobre todo en la medida en que ellos creyeron haber obtenido el éxito.¹⁹⁵

Hoy en día la historia parece repetirse, pero a escala mundial, y los innovadores en la gerencia pública desean enterrar todo lo que representa al Estado nacional e intentan transfigurar al mundo supraestatal bajo la fórmula de la globalización. Pero como los franceses del pasado, pueden también fracasar.

La globalización

La globalización es un proceso que ha tenido ante sí fuertes resistencias nacionales, y aun el establecimiento de entes regionales ha debido lidiar con oposiciones nada desdeñables. Quizá la más recordada sea aquella que, ya bien entrado el decenio de 1950, encabezó una Inglaterra donde se tenía la convicción de que el Mercado Común

¹⁹⁵ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Editorial Guadarrama, 1982 (1856), p. 1.

Europeo fracasaría, porque entonces se creyó que los mercados en gran escala eran refractarios al temperamento europeo y a los nacionalismos. De aquí su negativa a unirse al Continente para firmar el Tratado del Mercado Común. En esto obró también la *insularidad* cultural anglosajona, pues como lo hizo notar un autor inglés, sus paisanos no se han considerado propiamente como europeos debido a la separación de las islas Británicas y el continente. El canal de la Mancha aparta suficientemente a esas islas y a Europa, toda vez que el continente más próximo que ofrece un sentido de comunidad noratlántica está a miles de kilómetros de distancia. Sin embargo, Estados Unidos de América y Canadá hacen con Inglaterra esa especie de comunidad noratlántica de definición tan imprecisa y difusa.¹⁹⁶

Este sentimiento de lejanía inglesa también es tenido por los pueblos del continente, e incluso en Francia, André Siegfried decía sentir que entre su país e Inglaterra existía un canal moralmente más ancho y profundo que todo un océano.¹⁹⁷

Sin embargo, posteriormente los británicos solicitaron, urgentemente, que se les aceptara como miembros de ese Mercado. ¿Por qué? Porque en la vida de los pueblos de Europa, junto con el *alma* propia en cada uno de ellos, estaba naciendo un sector en el que se asemejaban y se hacía común. Se estaba gestando una *economía mundial* que difería sustancialmente de la “economía internacional” que surgió en el siglo XVIII, y que hacia 1900 predominaba en casi todas partes del orbe. En efecto, en una economía internacional no existen deseos comunes ni demandas comunes, sino sólo un mínimo de información común. En su seno cada país constituye una unidad separada, tiene sus propios valores y preferencias económicas, y sus propios mercados, y en gran medida su propia información. Esa economía cambia sus excedentes por lo que otras naciones producen y a la inversa, toda

¹⁹⁶Richard Rose, *England*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.

¹⁹⁷André Siegfried, *El alma de los pueblos*, Madrid, Editorial Norte y Sur, 1965 (1950), p. 74.

vez que difiere por sí misma, por su propia estructura y por el comportamiento, de las economías de los países.¹⁹⁸

La economía mundial, en contraste, nace a la vida a pesar de las divisiones políticas, de manera que las demandas, los deseos y los valores han precedido con mucha antelación al establecimiento de las unidades comerciales. El Mercado Común Europeo fue el reconocimiento institucional retardado de lo que era la percepción económica y el comportamiento del consumidor muchísimos años antes. La economía mundial consiste esencialmente en percepciones, más que en instituciones, pues se trata de un logro del consumidor: él ya vivía en una economía mundial unificada donde los productores y los gobiernos se quedaron rezagados.

Hacia finales de la década de 1968 todavía el mundo económico no era una comunidad; ni siquiera una comunidad económica. Sin embargo, el *centro comercial global* ya era un hecho incontrovertible. Pero para desarrollar una genuina colectividad, la economía mundial necesitaba hacer madurar a las instituciones que entonces vivían en estado embrionario. Necesitaba de la empresa multinacional, una institución basada en la *economía global*, más que en la economía local.¹⁹⁹

El proceso de desarrollo de esas corporaciones de negocios de escala planetaria, estimuló que desde hace algunas décadas menudearan voces que proclaman la aurora de una nueva era cuyo signo más evidente es un mundo sin fronteras, donde el Estado nacional se ha convertido en una ficción y los políticos, paradójicamente, han perdido el poder. Es la era de la economía, a la cual se ha subordinado la política.²⁰⁰

Tal es el motivo por el cual la globalización es entendida más comúnmente en su aspecto económico, que comprende conexiones que abarcan al mundo enteramente. Se proclama que ha emergido una eco-

¹⁹⁸Peter Drucker, *The Age of Discontinuity*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1969, p. 81.

¹⁹⁹*Ibidem*, p. 101.

²⁰⁰Entre esas voces destaca la de Kenichi Ohmae, un experto financiero con pensamiento antiestatalista. Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997 (1995).

nomía global ante la cual las economías nacionales y las estrategias domésticas de gestión económica, han tornado a ser irrelevantes. Pero esto no es completamente cierto, pues la mayoría del comercio sigue siendo regional, como se constata en la Unión Europea, cuyos miembros trafican principalmente entre sí.²⁰¹ La globalización económica, sin embargo, es una realidad y no solamente la continuación de tendencias vigentes en años anteriores, a pesar de que gran parte del comercio continúe regionalizado, pues hay una economía plenamente global en el nivel de mercados financieros.

La globalización entraña la configuración de una “fábrica global” que sugiere la transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo más allá de las fronteras, y que ha subsumido todas las formas de organización social y técnica; es decir, que toda economía nacional se ha vuelto una provincia de la economía global: el modo capitalista de producción entra de lleno a una era global, más que internacional o multinacional. El mercado, las fuerzas productivas, la división internacional del trabajo y la reproducción ampliada del capital, se desenvuelven en escala mundial. La fábrica global se instala más allá de cualquier frontera, articulando al capital, la tecnología, la fuerza de trabajo y la división del trabajo social.²⁰²

No obstante, la globalización no se comprende cabalmente si entraña únicamente conexiones literalmente mundiales y si se considera sola o principalmente en su dimensión económica. La globalización no es sólo ni primordialmente una interdependencia económica, sino la transformación del tiempo y del espacio en las vidas de los seres humanos, pues acontecimientos lejanos les afectan más directa e inmediatamente que nunca. Y a la inversa: decisiones que ellos toman como individuos, tienen con frecuencia implicaciones globales. La revolución de las comunicaciones y la extensión de la tecnología informática, está vinculada directa e íntimamente con el proceso de globali-

²⁰¹ Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 41.

²⁰² Octavio Ianni, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores, 1999, pp. 6-7.

zación. Esto es perceptible en el terreno económico, pues los mercados monetarios funcionan las 24 horas del día, y dependen de la fusión de tecnologías satelitales e informáticas.²⁰³ El mundo de comunicación electrónica instantánea, que implica incluso a quienes viven en las regiones más pobres, contribuye a reorganizar las instituciones locales y las pautas vitales cotidianas, tal como es observable en la influencia que ejerce la televisión.

En efecto, el orbe está mundializado, provocando que el globo haya dejado de ser una imagen astronómica, para adquirir una identidad histórica.²⁰⁴ Es una *aldea global* que sugiere la formación de una comunidad planetaria que se ha concretado gracias a las realizaciones de la comunicación, la información y la electrónica. La globalización sugiere que ya está en curso la armonización y homogeneización progresivas del mundo entero, de modo que en breve plazo las naciones, las regiones y las localidades, así como las culturas y civilizaciones, serán articuladas por los sistemas de información, comunicación y electrónica. La aldea global es más auténtica y más viva a partir de que prescinde de la palabra y vuelve a la imagen como forma de comunicación e información. En efecto, la electrónica propicia la fabricación de imágenes y del mundo como un caleidoscopio y ahora se puede jugar con las palabras en forma de imágenes.

La aldea global refiere al *hombre electrónico* que ya no usa su cerebro sólo dentro del cráneo, sino fuera de él, extendido a través de la robótica y la electrónica. Marshall McLuhan y B.R. Powers profetizaron que en el siglo XXI la tierra tendría su conciencia colectiva fuera de la superficie del planeta, estaría situada en una densa sinfonía electrónica donde las naciones vivirían en un nido de sinestesia simultánea, pero en el entendido de que tales naciones hubieran sobrevivido.²⁰⁵ En su nueva morada, el hombre es descentralizado por el satélite y el telé-

²⁰³Giddens, *op. cit.*, p. 43.

²⁰⁴Ianni, *op. cit.*, pp. 3-5.

²⁰⁵Marshall McLuhan y B.R. Powers, *La aldea global*, Barcelona, Gedisa, 1996 (1989), pp. 101 y 122-123.

fono, y gracias a la computadora se halla en todas partes. Uno y los demás están por doquier, pues el medio satelital no tiene centro ni margen, y establece un ámbito de intercambio de información que interconectará a cualquier persona. Puede entonces desaparecer el nacionalismo, y en lugar de gobiernos estatales se podrá establecer el régimen mundial.

La globalización disuelve fronteras, agiliza los mercados y generaliza el consumismo acompañado por la publicidad, los medios impresos, la electrónica, la industria cultural, la radio, la televisión, el fax, las redes de computadoras y otros medios de comunicación e información. Su efecto consiste en la *desterritorialización* y la *reterritorialización* de las cosas, las personas y las ideas, es decir, promueve el redimensionamiento del espacio y el tiempo.²⁰⁶

Desde 1968, Peter Drucker explicó que, sirviendo como base del comportamiento económico común, ya existía la comunidad de la información, pues el orbe entero conocía cómo vive todo el mundo. La economía mundial era desde entonces una nueva percepción creada por los medios modernos de difusión, primero con las películas, y después con la radio y la televisión. Según palabras de Marshall McLuhan, el mundo entero se había convertido en una “aldea global”, pues en términos de la información, había una comunidad más estrecha a través de los continentes, que la que existente entre los barrios y las mansiones de la misma ciudad durante los siglos XVIII o XIX.²⁰⁷

La globalización ha influido decisivamente sobre la transformación de valores en administración pública, acompañada con la mutación de prácticas gubernamentales que en muchos países están alterando su presente, e intentando abandonar su pasado. Esta misión ha tenido límites poderosos en países con hondas raíces y tradiciones nacionales, sobre todo en Europa occidental, así como en Estados Unidos de América, que aun siendo más joven, es un país consolidado sobre bases

²⁰⁶ Ianni, *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁷ Drucker, *op. cit.*, p. 80.

nacionales. Sin embargo, existe una estrategia mundial que predica la promoción de valores universales de tipo económico que se pretende inculcar en todos los países, aunque sus destinatarias dilectas son las naciones subdesarrolladas.

La punta de lanza de la ofensiva globalizadora es la elaboración de un léxico gerencial común para todas las naciones del orbe, a través del cual todos los paisanos, independientemente de su nación de origen, cultura, educación, sexo y edad, reconozcan a las mercancías administrativas globales y las puedan consumir. Para hacer fluir el nuevo léxico ya existe un idioma planetario, el inglés, que sirve como medio de intercomunicación global. Florece una red comercial mundial manejada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para agilizar el intercambio mercantil, y ya están implantados los elementos de coerción y amenaza contra las resistencias nacionales, merced al control de la deuda pública externa que ejercen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El producto así creado es una mercancía personificada en un modelo estándar de gestión pública que se puede consumir en cualquier país, un clon gerencial cuyos elementos generales y más atractivos para los clientes potenciales es la sublimación del espíritu empresarial privado dentro del gobierno; el establecimiento de mercados en el seno de la administración pública; la promoción de la competencia comercial entre las oficinas que brindan servicios públicos; y el aislamiento absoluto del *management* con respecto al contagio del virus de la política.

La propuesta del modelo es que puede sustituir con creces a la versión “tradicional” de la administración pública vernácula, ya vetusta y propia de ese emisario del pasado que se llama Estado-nación. El modelo gerencial constituye, como lo ha calificado acertadamente José Luis Orozco, el “*management* de la interdependencia global”,²⁰⁸ pues personifica una pieza ajustable a las realidades de cada país para compati-

²⁰⁸José Luis Orozco, “Globalización”, en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (coords.), *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara-UNAM, 1997, p. 193.

lizarlos con el conjunto global. Es una refacción universal que se puede poner, y una vez gastada, reemplazarse por otra pieza idéntica para que el mundo global siga su marcha.

Muchas palabras forman ese léxico, cuya voz más relevante es *globalización*. Como lo ha explicado el politólogo citado, este vocablo, tal como ha sido expuesto por los voceros del Banco Mundial y de la OCDE, sugiere grandes novedades cuando debajo de sus presupuestos subyace un mero reciclaje de añosas categorías hegemónicas reformuladas a la luz del neoliberalismo, así como la democracia propietaria de los estadounidenses y la tecnología cibernética, que le han conferido un carácter “apabullante e incuestionable”.²⁰⁹

Con la globalización arribaron añejos conceptos económicos adoptados como nuevas categorías por la administración pública, como el mercado, las bolsas de valores y las asambleas de accionistas, que paralelamente acentúan la mercantilización del proceso político.

La globalización ha traído consigo la universalización mitológica del mercado que homologa inusitadamente a las condiciones económicas y sociales en el seno de la aldea mundial, elevada a la condición de artículo de fe. Inexorablemente, bajo la teología macroeconómica del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el complejo financiero global impone a los gobiernos nacionales —para la recuperación de su mercado interno— el requisito del control de la inflación, de los deficitarios y de la deuda, con miras a evitar los movimientos desestabilizadores del capital.²¹⁰ Es de tal modo como se fijan las nuevas reglas del juego que han sido arrebatadas a la voluntad de los gobiernos nacionales.

El modelo gerencial de la interdependencia global es un esquema impuesto al *modus operandi* de la administración pública nacional, orientado a mejorar su implementabilidad en el cosmos financiero mundial, pero sin modificarla totalmente. Alterando los sectores hacendarios, ban-

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 190–204.

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 193–194.

carios y comerciales de la administración pública, ese cosmos asegura la incorporación del Estado globalizado a los mecanismos del mercado planetario, sin solicitar aun la extinción de un Estado nacional, que siendo concebido como un arcaísmo, todavía es funcional a la globalización.

La gerencia de la interdependencia global, de tal modo, está constituida de manera polarmente opuesta a la administración pública nacional. Ésta tiene como unidad de objeto al Estado, su foco organizativo en el gobierno y su núcleo procesal en la *policy*; en tanto que en aquella gerencia, la economía es la unidad de objeto, la empresa es su foco organizativo y la cadena producción-circulación su núcleo procesal. El corazón activo de la administración pública es el servicio público, para la gerencia global lo es el mercado; la primera tiene una vocación regulatoria y está normada por el derecho administrativo, la segunda está inspirada en la desregulación y su escenario formal es el derecho mercantil.

La administración pública detenta sus valores en la ética y produce un efecto social de bienestar colectivo, en tanto que la gerencia global exalta la eficiencia y su efecto económico se orienta a la acumulación de riqueza. La primera es pública y colectiva, la segunda privada e individualista. La una está basada en una disciplina dentro de las ciencias sociales, la otra en una transdisciplina económica que ha colonizado a la administración pública.

Tensiones entre la política y la economía

Desde su origen, el capitalismo se reveló como un modo de producción internacional; después se mostró como un proceso de dilatadas proporciones que rebasa fronteras geográficas, históricas, culturales y sociales. A lo largo de su historia traspasó fronteras de todo tipo, recubriendo, dislocando, disolviendo, recreando e inventando nuevos linderos. En su marcha a través de la geografía y de la historia influyó determinantemente el diseño de los mapas planetarios, a través del

desarrollo de la acumulación originaria, el mercantilismo, el colonialismo, el imperialismo, el multinacionalismo, el transnacionalismo, y ahora el globalismo. El capitalismo fue sucesivo y simultáneamente nacional, regional e internacional, además de colonialista e imperialista. Como culminación, a partir del siglo XX, el capitalismo se convirtió en un modo de producción que más que internacional, tornó a ser global.²¹¹

Brevemente hablando: el capitalismo ha cumplido con su demolidora metodología de *destrucción creativa*, como lo explicó Joseph Schumpeter hace medio siglo.²¹²

Los procesos que caracterizan a la globalización son diversos, pero están encadenados: se inician con la acumulación originaria, y luego corren por la concentración del capital. Continúa con el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las fuerzas productivas y con la modernización de las relaciones de producción, para luego extenderse por medio de una nueva división internacional del trabajo y de la producción, y el establecimiento del mercado mundial para articular los mercados nacionales y regionales. Hacia finales del siglo XX se reabrieron espacios y fronteras, inesperados o recreados, disponibles o forzados. En este momento ocurre la desagregación del bloque soviético y la disolución del mundo socialista en Europa, toda vez que se generalizan *policies* de desestatización, desregulación y privatización, así como la apertura de mercados, flujo libre de fuerzas productivas, modernización de las normas jurídico-políticas y de las instituciones que organizan a las relaciones de producción. Todo esto universaliza al modo capitalista de producción, y al capitalismo como proceso civilizatorio.²¹³ Gradualmente o de manera repentina, los principios del mercado, la productividad, la lucratividad y el consumismo, actúan sobre las mentes y los corazones de individuos, así como de las colectividades y los pueblos.²¹⁴

²¹¹ Ianni, *op. cit.*, p. 111.

²¹² Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1950 (1952), cap. VII.

²¹³ Ianni, *op. cit.*, p. 118.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 121.

El escenario mundial contemporáneo comprende un conjunto de rasgos característicos cuyas notas más sonoras consisten en la globalización y la privatización, fenómenos que han signado una asociación feliz bajo la tutela de la economía neoclásica y el soporte organizativo de entidades internacionales bancarias y comerciales. La globalización constituye un fenómeno de dimensiones planetarias cuyos efectos son visibles por doquier. Sin embargo, su ensanchamiento obedece en buena parte al progreso avasallador de las privatizaciones en gran escala que se produjeron a lo largo de la década de 1980, así como la incorporación del manejo privado como modelo del funcionamiento gubernamental. Globalización y privatización constituyen, por consiguiente, dos elementos medulares de la economía neoclásica que postula la promoción de los mercados, la competencia, el patrocinio del espíritu empresarial y la orientación hacia el cliente más allá del *locus* económico privado. Propone su extensión hacia el Estado alterando radicalmente su misión, sus fines, su organización y su funcionamiento.

Fue hacia finales de la década de 1960 cuando se comenzaron a observar los primeros atisbos de la globalización económica y sus efectos en el manejo de los negocios privados. Para entonces el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ya se estaban convirtiendo en los adalides de la privatización en escala global, a partir de su propio estatuto planetario.²¹⁵ En efecto, desde mediados de esa década ambas instituciones estaban muy activas aunque su influjo no tenía aún el alcance de hoy en día y sus misiones organizativas estaban ceñidas a su estatuto financiero. La actividad del Banco Mundial estaba caracterizada por la negociación de acuerdos sobre préstamos de garantía con miras al desarrollo de los países, así como a su supervisión. Pero también estaba activo asesorando sobre la economía general de las naciones, los lineamientos de sus bancos centrales y el establecimiento de estas instituciones bancarias. El Fondo Monetario Internacional, por su

²¹⁵Drucker, *op. cit.*, p. 239.

parte, también asesoraba sobre las directrices de esos bancos, así como sobre control de cambios y la estabilización monetaria.²¹⁶

El establecimiento del Fondo Monetario Internacional —en la reunión de Bretton Woods de 1944—, significó dar el paso más grande en la ruta hacia unas relaciones internacionales basadas en la constitución de un sistema comercial estable.²¹⁷ Desde entonces, el nuevo régimen preconiza una economía mundial abierta, con tarifas aduaneras reducidas y con límites más estrictos al recurso de las devaluaciones monetarias.²¹⁸

Sobre sus líneas funcionales primigenias ambas organizaciones internacionales se convertirían, varias décadas después, en foros homologadores del Estado y la administración pública al compás del ritmo marcado por la globalización.

Esta visualización, como otras similares que se remontan a los principios del siglo XX, constituyen apreciaciones expuestas generalmente por quienes no detentan como objeto de sus indagaciones a los asuntos públicos, ni al Estado ni al gobierno. Tal es el motivo por el cual la administración pública es vista por ojos ajenos, analizada con metodologías extrañas y enfocada a través de apreciaciones externas, donde lo propiamente político suele ser deliberadamente segregado como un elemento disfuncional al análisis, o como un ingrediente que perturba a la racionalidad económica, que es de tal modo privilegiada.

¿Por qué ocurre tal cosa? Porque la política entraña un sentido de singularidad nacional y una idea de destino común representado por la ciudad, por una *civitas* propia que es incompatible con la estandarización del ser humano como un habitante más del orbe económico. Y debido a que no es posible eliminar la singularidad del nacionalismo ni el sentimiento de pertenencia a una *polis* propia, diversa a las demás,

²¹⁶Sharp Walter, “Burocracias internacionales y desarrollo político”, en Joseph Lalombara (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), p. 406.

²¹⁷I.N. Mosin, *El Fondo Monetario Internacional*, Bogotá, Ediciones Sudamericanas, 1964 (1965), p. 56.

²¹⁸Richard Rosencrance, *op. cit.*, p. 156.

la estrategia de la economía neoclásica consiste en desplazar al Estado desde sus quicios políticos para, desnaturalizándolo, convertirlo en una agencia *economizada* que debe obrar como garante de la globalización.

Estado globalizador y Estado globalizado

Hoy en día el Estado nacional no se está convirtiendo en una ficción, ni el gobierno es inherentemente obsoleto, pero ambos están mudando su forma porque la globalización se aparta de ellos por cuanto que algunos de los poderes que las naciones poseían se han debilitado, junto con las potestades relativas a la gestión económica. Igualmente, la globalización presiona hacia abajo creando nuevas demandas y nuevas oportunidades para regenerar a las identidades locales, como es visible en el repunte del nacionalismo escocés, cuyos procesos estructurales son iguales a los que ocurren en Quebec y Cataluña.²¹⁹ Pero el orden global no constituirá un mundo formado por un millar de ciudades-estado como algunos autores lo han vaticinado, porque ese espacio planetario sería inherentemente inestable. La nación juega un papel importante como fuerza de estabilización y constituye una barrera frente a la fragmentación completa del orbe.²²⁰

Al mismo tiempo la globalización presiona lateralmente creando nuevas regiones económicas y culturales, que ocasionalmente traspasan las fronteras nacionales, como el caso de Cataluña —y España—, donde Barcelona tiende a incorporarse al área económica que se extiende hacia el sur de Francia. Por consiguiente, el movimiento en esas direcciones de la globalización afecta inmediatamente la posición y el poderío de los estados en todo el orbe, haciendo que la soberanía haya dejado de ser algo absoluto. La consecuencia de esto es que las fronteras se han vuelto borrosas, como ocurre especialmente en la Unión Europea.

²¹⁹Giddens, *op. cit.*, p. 44.

²²⁰*Ibidem*, p. 153.

Pero, a pesar de todo, el Estado nacional no desaparece, en tanto que el ámbito de acción del gobierno considerado como conjunto se está expandiendo, más que disminuir al paso que la globalización avanza.²²¹

Por su parte, los cambios en el gobierno provienen tanto de la globalización como de la devolución de tareas a los entes regionales y locales, y organizaciones de la sociedad civil. En el contexto global ahora es visible que no sólo el gobierno nacional, sino también el gobierno local, se relacionan con otros países para acordar estrategias comerciales e inversiones externas. Este tipo de relaciones globales han sido fortalecidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio. Materias que otrora tenían un significado nacional, como las comunicaciones y el ambiente, han tornado en temas globales, de modo que ámbitos antaño situados en contextos nacionales ahora se elevan al nivel internacional, y son manejados por organizaciones internacionales y multinacionales.²²²

El crecimiento del poder formal de organizaciones cuasigubernamentales, como son las referidas, no ha estado exento de críticas, algunas muy severas, como las hechas al Fondo Monetario Internacional, sobre su papel en el ajuste económico que multiplicó el nivel de pobreza en Asia. En Seattle, la Organización Mundial de Comercio sufrió el impacto de la protesta más grande hecha por globalifóbicos jamás vista, haciéndose patente que las resistencias sociales a la globalización desde entonces se globalizaron.²²³ Tal suceso se reprodujo en Praga y en Cancún, México, así como en Génova.

Estas condiciones mundiales han tendido a incidir determinante en la administración pública, pero han sido los ministerios de lo exterior los más afectados, de modo que el desafío que enfrentan directamente es conciliar la soberanía nacional y el contexto global. Esta tarea, sin embargo, ha sido muy difícil.²²⁴

²²¹ *Ibidem*, pp. 44-45.

²²² Donald Kettl, "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", Albuquerque, Nuevo México, National Academy of Public Administration, Spring Meeting, 2000, p. 1.

²²³ *Ibidem*, p. 6.

²²⁴ *Ibidem*, p. 1.

Además, siendo dificultoso uniformar la vida política en el nivel planetario, la globalización construye su obra con los materiales de lo privado y labra el terreno que le brinda la economía neoclásica. Pero no se trata de permanecer dentro de moldes meramente económicos, sino hacerlos trascender para dar una configuración económica al Estado y la administración pública. En la medida en que ambos no son políticamente globalizables, su globalización se debe asegurar destilando los aspectos gerenciales de dicha administración y ofreciéndolos en condición de piezas ajustables a la economía universal. Esas piezas ensamblables organizativamente se identifican con los ministerios de hacienda y comercio, así como los bancos centrales, que operan como embajadas de la globalización, en tanto que como procesos radican en el presupuesto, la *policy* económica, los flujos comerciales, la deuda pública y otros ramos económicos similares.

El Estado globalizado es un Estado gerencial cuya agenda fundamental es económica y financiera, y descarta u omite los asuntos de soberanía, poder militar, relaciones exteriores, seguridad interior, democracia, partidos y parlamentos. Sólo trata de la salud y la educación como asuntos a procurar para evitar la sobrecarga de demandas y como impacto nocivo a la inflación. Entraña una visión extraordinariamente generalizada de un aspecto extraordinariamente particular, de entre los muchos atributos que caracterizan al Estado.

Un atributo distintivo de los tiempos actuales ha sido el papel activo en este enfoque económico no sólo por parte de profesores, investigadores y consultores cobijados por las banderas neoliberales, sino de organismos internacionales de tipo económico que lo han acaudillado, promovido e implementado globalmente hablando. Otro rasgo relevante es el cambio de cualidad del significado de la *reprivatización*, que siendo originalmente un retorno de capacidades hacia una variedad de actores sociales, hoy en día entraña una apropiación a favor de los capitales privados, de modo que la muda de nombre por *privatización* no fue casual. En efecto, Peter Drucker acuñó un concepto de reprivatización diverso a la postrer noción de *privatización*, pues en contraste

con esta última, que está ceñida a la economía neoclásica, la reprivatización contemplaba facetas no económicas y evocaba épocas cuando el pivote de la sociedad era la familia. En efecto, él tuvo la idea de que la empresa mercantil se limitara al ejercicio de las tareas que le son inherentes, extendiéndose el concepto de reprivatización hacia otras instituciones no gubernamentales, principalmente el hospital y la universidad, que desempeñan labores no económicas. Incluso Drucker insistió en que no se trataba de debilitar al Estado, sino establecer un gobierno vigoroso, y no visualizaba un regreso al *laissez faire* donde la economía trabaja sola, pues “la esfera económica no puede ni se podrá considerar fuera del dominio público”.²²⁵ Tal fue el motivo por lo cual, casi dos décadas después, el conspicuo profesor en gerencia de negocios reivindicara el término “privatización” para sí, recordando que él lo acuñó, al mismo tiempo que extendió una reclamación por habersele restringido a lo propio de las empresas privadas.²²⁶

Actualmente los modelos del manejo privado se están implementando en administraciones públicas privatizadas, se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales. Estas organizaciones constituyen foros homologadores donde se ha engendrado un arquetipo gerencial privado cuyo rasgo esencial es su globalidad, y su aplicabilidad tiene alcances planetarios. Allí también se ha procreado un prototipo de “ciudadano” global, que al tenor de la economía de mercado mundial funge como receptor de los bienes y servicios planetarios. Ese prototipo es el cliente global.

La globalización ha producido dos tipos de Estado que son contrapuestos, pero complementarios. Uno es el *Estado globalizador* que impone reglas a los organismos económicos internacionales. Consiste en un Estado transnacional que induce su modo de vida y sus intereses —que son los de las corporaciones transnacionales— sobre otros estados. Los

²²⁵Drucker, *op. cit.*, p. 240.

²²⁶Incluso Drucker no usó la voz reprivatización, sino privatización, para hacer más firmes su aporte y su reclamo. Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, Nueva York, Harper and Row, 1986, p. 145.

estados globalizadores están personificados por Estados Unidos de América, Japón, Alemania y países similares. Hay que destacar, como una ironía, que en estos países existe un nacionalismo a toda prueba, la administración pública nacional goza de salud plena y la cultura política propia florece sin trabas.

La hegemonía mundial de estos países y su control sobre los organismos económicos internacionales, ha creado un poder supranacional integrado por esas organizaciones, usándolo como red globalizadora y de supeditación de las naciones débiles.

El otro Estado es el *Estado globalizado* de las naciones subdesarrolladas. Todavía en muchas partes es un Estado políticamente inmaduro e inconcluso que brotó en la época de la modernización, y que ahora la globalización se empeña por expropiarlo de ciudadanía y poner a los clientes como sus habitantes. Éstos, siendo receptores de los servicios de la administración pública, ante ellos, esa administración asume la condición de empresa y los servidores públicos de gerentes. Naturalmente ella debe operar en el mercado, calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y, como corolario, estimular que estas últimas agencias sean competitivas entre sí, como con otras del exterior.

Estas prédicas neoliberales tuvieron como sustento un primer diagnóstico sobre el estado y el funcionamiento de la administración pública realizado a mediados de la década de 1980, cuyas conclusiones fueron demolidoras: según el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE, los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares, como la educación y la salud, así como la garantía de recursos proporcionados por el llamado *Estado providencia*. El problema central detectado fue su incapacidad para financiar un enorme gasto, con cargo a los ingresos del erario público.²²⁷ De hecho, tales erogaciones no correspondían a la idea esencial de un gobierno “normal”, pues hasta la época de la Primera Guerra Mundial, las atribuciones de los poderes

²²⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, 1987, p. 23.

públicos consistieron en el mantenimiento del orden, la defensa nacional y la administración de programas sociales de corto alcance. La “anormal” expansión del gobierno ocurrió cuando esos poderes emprendieron nuevos proyectos relativos a educación y salud para la nación entera, así como programas en gran escala de infraestructura y de apoyo a la industria. Los países aquí incluidos son, ni más ni menos, las naciones subdesarrolladas cuyos programas criticados fueron estimulados bajo la tutela de la asistencia técnica internacional durante la época de la modernización.

Las tendencias globalizadoras enunciadas fueron refrendadas 10 años después, pero los nuevos datos referentes a la situación del Estado no pudieron ser más desoladoras. El *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997* del Banco Mundial observó a un Estado en ruina, con instituciones en quiebra. Fue de tal modo que estos acontecimientos registrados en la economía mundial estimularon el replanteamiento del papel del Estado, así como “qué puede hacer, qué no puede hacer y cómo lo debe hacer”.²²⁸ Los expertos del Banco razonaron que durante la segunda década de 1990 quedaron demostradas las ventajas y las desventajas de la actividad del Estado, principalmente en lo relativo a sus acciones en pro del desarrollo económico —que antaño tanto preocuparon a los expertos de la ONU y de Estados Unidos de América—. Una de las ventajas fue el mejoramiento en materia de educación y de salud, ayudándose a reducir la desigualdad social. Sin embargo, a pesar de semejantes éxitos, la organización y las funciones del Estado mostraron una situación de esclerosis tal, que probablemente lo inhabiliten para adaptarse a las exigencias crecientes de una economía en proceso de globalización.

Para esos expertos el problema del Estado es el Estado en sí, pues como tal, a pesar de su exitoso pasado, es existencialmente repelente para incorporarse a la globalización. Su existencia ya está fuera de la

²²⁸Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997, p. 1.

historia y sólo mediante una transformación radical, el Estado podrá subsistir con alguna utilidad. La paradoja de su vida es, empero, que para sobrevivir debe desprenderse de las cualidades esenciales de la soberanía y transformarse en un mecanismo funcional de la economía globalizada, sublimando sus atributos gerenciales.

En el Banco Mundial se razona que son muchas y diversas las inquietudes y las interrogantes sobre la función del Estado en la globalidad económica planetaria, tal como es visible en cuatro acontecimientos: el primero es el desplome de las economías planificadas de la antigua Unión Soviética y de Europa central y oriental. El segundo la llamada crisis fiscal del Estado benefactor en muchos de los países industriales. El tercero entraña el papel relevante desempeñado por el Estado en lo que se conoce como el “milagro” económico de algunos países del Asia oriental. El último es el desmoronamiento del Estado y la multiplicación de las emergencias humanitarias en varias partes del mundo.

Como es menester encontrar un culpable de tan deplorable situación, el villano fue fácilmente identificado: es el Estado mismo, porque el factor determinante de esos acontecimientos ha sido su ineficacia. Un Estado eficaz es aquel que se juzga como imprescindible para contar con los bienes y los servicios públicos, así como con las normas y las instituciones que favorecen la prosperidad de los mercados. Es, en suma, aquel Estado que garantiza la buena marcha de la economía de mercado, pero no como su actor central, sino como su promotor. Ciertamente el Estado desempeña un papel muy importante en el proceso de desarrollo económico y social, pero no como agente directo del crecimiento sino como impulsor de ese proceso. Casi 30 años después, ideas druckerianas renovadas nutren los lineamientos del Banco Mundial con miras a la reforma del Estado desde una perspectiva de economía de mercado globalizada.²²⁹

²²⁹ *Idem.*

La globalización representa una amenaza para los estados que están debilitados, o bien, que son gobernados caprichosamente por sus dirigentes. Pero es una oportunidad para los estados que son eficientes y disciplinados, de modo que a través de la globalización ellos pueden alcanzar niveles más altos de desarrollo económico. Sucedáneamente, la globalización constituye un estímulo para la cooperación internacional y la actuación colectiva de alcance mundial.²³⁰

En realidad, en esa institución crediticia se observa a la globalización como un suceso fatal, pues el Estado es inútil para ciertas cosas, pero útil para otras más. El Estado debería morir, pero debe vivir porque aún ofrece beneficios a la etapa actual de la globalización. La fatalidad consiste en que el Estado se tiene que reformar inevitablemente para subsistir, pero su única vía es transformarse en el sentido de la globalización. El Estado debe subsistir porque aún hace *policies* aplicables a todas las personas que están sujetas su jurisdicción, pero esas *policies* están crecientemente influidas por los acontecimientos mundiales y los acuerdos internacionales. Igualmente, el hecho de que el Estado nacional participa en la economía mundial dificulta la arbitrariedad gubernamental, reduce su capacidad para gravar al capital, y somete a las *policies* monetarias y fiscales a un examen mucho más riguroso mediante el rasero de los mercados financieros mundiales.

La globalización está en plena marcha, pero no ha concluido porque aún no alcanza a una gran parte de la economía planetaria. Incluso cerca de la mitad de la población del mundo desarrollado está al margen del aumento del volumen del comercio internacional y de los flujos de capital, que ya se había iniciado desde principios de los años de 1980. Esto ocurre porque la participación en la economía globalizada, que no tiene fronteras, implica riesgos y no sólo oportunidades, pues por ejemplo, los países pueden ser más vulnerables a conmociones generadas por los precios externos o por los desplazamientos desestabilizadores de los flujos de capital al cruzar las fronteras

²³⁰ *Ibidem*, pp. 13-14.

nacionales. Y sin embargo, el Banco Mundial considera que no se deben exagerar los peligros inherentes a la globalización, pues comparados con los riesgos de la exclusión de ese proceso globalizador, lo segundo es mucho más aventurado.

Para ser un Estado exitoso, el Estado en los países subdesarrollados debe dejarse modelar por la economía, por esa mano invisible que lo hará ajustable a la impronta de la globalización, o en su caso, arriesgarse a ser desechado en el museo de las antigüedades junto con la rueda y el hacha de bronce, como lo vaticinara Federico Engels.²³¹

Dentro de condiciones tan distintas a las antaño existentes, a mediados del decenio de 1990 el Comité de Manejo Público (Public Management Committee, PUMA, por sus siglas en inglés) de la OCDE declaró que “el arte de gobernar ha sido desafiado”, por la mayor apertura de la economía mundial, lo que confirió una gran importancia a la competitividad, y puso de relieve una mayor interdependencia entre los sectores público y privado.²³² La globalización es una sacudida de dimensiones tales que los gobiernos deben reconsiderar las causas de su intervención, así como indagar sobre nuevos estímulos para su acción, reforzar los procesos decisorios, y revalorar la relación entre el costo y la eficacia de sus procesos. Es más: la flexibilidad debe ser una regla absolutamente indispensable para adaptar al Estado a los cambios mundiales, haciendo que las organizaciones estén dotadas de una destreza permanente de ajuste en la globalización.

El entorno internacional del Estado cambió radicalmente: se ha desarrollado un mercado mundial caracterizado especialmente por la desregulación y la internacionalización, toda vez que en la actualidad existen menos restricciones sobre la transacción mundial de bienes y servicios. El capital y algunas categorías de mano de obra altamente cualificadas ahora son muy móviles, y las empresas multinacionales no

²³¹Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Moscú, Editorial Progreso, s/f, pp. 203-204.

²³²Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997 (1995), p. 149.

han cesado de crecer, mientras que, en contraste, la libertad de los gobiernos para actuar libremente ha declinado sensiblemente. El Comité PUMA cree que la internacionalización ha presionado al gobierno para alcanzar mejores resultados en sus servicios, pues cualquier ineficacia reduce la competitividad nacional. Pero el sector privado no ha tenido menos desafíos, también está obligado a realizar cambios radicales consonantes con la competencia, y están a la búsqueda de la explotación de nuevas oportunidades. Arrastrado por el entorno económico globalizado, el gobierno ha debido apoyar el ajuste estructural del sector privado, y revalorado el efecto de la acción gubernamental sobre las empresas privadas, especialmente en lo referente a la reglamentación.

Desde mediados del decenio de 1980, en numerosos países buía un debate sobre la reforma que ha derivado en preguntas fundamentales sobre el papel del Estado, porque sus funciones son un reflejo de los anhelos de la colectividad. Esto entraña responsabilidades definidas por la Constitución de cada país, así como por necesidades externas, y las capacidades y opciones interiores. De todo esto “surge la pregunta de por qué el Estado hace ciertas cosas, y de si esas cosas no podrían hacerse más eficazmente de otra manera”.²³³ Así fue como la OCDE llegó al redescubrimiento de las añejas versiones nacidas desde la época de Frederick Taylor, en el sentido de que el sector público es menos eficiente que el sector privado, “y que debía adoptar un estilo de gestión más cercano al de las empresas”.²³⁴

El ideario tayloriano fue revitalizado mágicamente por los aportes provenientes de la privatización, por medio de la cual se consolidó la impresión general de que la productividad del sector público era muy deficiente. Esta idea es añosa, ya estaba muy elaborada desde tiempo atrás por uno de los discípulos conspicuos de Taylor. Nos referimos a Oliver Sheldon, quien desde 1923 sugirió que un estudio sobre la administración gubernamental debería ser parte de la educación de los

²³³ *Ibidem*, p. 59.

²³⁴ *Idem*.

administradores industriales.²³⁵ Sheldon creía que la administración estatal no era inherentemente defectuosa, sino que sus faltas residen más en sus tradiciones, que en su organización. Por consiguiente, no siendo la organización estatal nada parecido a lo perfecto, su estudio, empero, no era el correcto, de modo que las ideas que se proponían para dirigir su desarrollo merecían la consideración de aquellos que estaban dedicados en la industria a estudiar problemas similares.

Otro de los ángulos de la reforma del Estado ha sido el proyecto de reducir el déficit presupuestal y la deuda pública, que intensificó las presiones en pro de las enmiendas de la gerencia pública. No debemos soslayar esta tesis de la OCDE, pues ella ha sido uno de los temas centrales desplegados por el neoliberalismo en los países subdesarrollados, pues como se ha razonado, desde tiempo atrás las cuentas de la administración pública han sido saldadas con deficitarios muy voluminosos.²³⁶ Este deficitario produjo un aumento enorme de la deuda pública, incluso en los países que integran a la OCDE. Por consiguiente, es esencial la reducción del déficit presupuestal para enderezar los desequilibrios macroeconómicos y aminorar los problemas. Los expertos del Comité PUMA piensan que se deben reconsiderar las presiones a favor de los gastos, especialmente los de seguridad social, en la medida en que los ingresos fiscales se han estancado. No menos relevante es considerar a factores demográficos como el envejecimiento de la población y la metamorfosis de las familias, que constituyen una causa más del acrecentamiento de los gastos públicos, en tanto que el pago del servicio de la deuda pública reduce las posibilidades de hacerse gastos discrecionales en otros renglones del presupuesto. La búsqueda del equilibrio macroeconómico entre ingresos y gastos ha sido la estrategia de los gobiernos neoliberales para aminorar la inversión social en salud, educación y otros ramos.

²³⁵ Oliver Sheldon, *La filosofía del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923), p. 118.

²³⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, p. 59.

En suma: las presiones económicas en pro de las reformas han sido reforzadas por los cambios del entorno económico planetario donde opera el Estado. Y debido a que las organizaciones que no son capaces de adaptarse a las transformaciones rápidas se atrofian, son las energías externas las que estimulan los cambios. En efecto, los gobiernos y las empresas deben acomodarse a un entorno turbulento, complejo e imprevisible, debido a las transformaciones mundiales, la evolución de las tecnologías, el progreso de las comunicaciones y la proliferación de los intercambios. Pero además de que se requieren nuevas aptitudes, es necesario que la flexibilidad constituya una de las cualidades del gobierno, pues las formas vigentes de los regímenes que han sido legadas por el pasado son muy rígidas.

Pero, que conste que todas esas instituciones fueron inspiradas e implantadas por las potencias occidentales, en las naciones subdesarrolladas.

La transformación del Estado al compás de la globalización

La transformación del Estado mirando hacia la globalización está dedicada a los países subdesarrollados, de modo que con una prédica alarmista, la doctrina económica neoclásica afirma que existe un clamor sobre la ineficacia del gobierno en muchos de esos países donde el Estado no provee ni siquiera bienes públicos básicos, tales como la protección de los derechos de propiedad, la red vial, y los servicios de salud y de educación. Esto ha generado un círculo vicioso, pues habida cuenta del deterioro de esos servicios públicos, las personas y las empresas privadas evaden el pago de los impuestos y esto agrava el mal estado de las finanzas públicas. Sin empacho, se asegura que también en la antigua Unión Soviética, y en la Europa central y oriental, fue la evidente incapacidad del Estado para cumplir sus deberes lo que precipitó su derrocamiento. Existen países como Afganistán, Liberia y Somalia, donde el Estado se desmoronó enteramente y fueron los organismos interna-

cionales, animados por un espíritu caritativo, los que realizan una labor de salvamento para aliviar tan grave problema.²³⁷

La solución, por consiguiente, consiste en hacer que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades que son inherentes al Estado. Pero el Banco Mundial, curándose en salud, explica que este proceso de reforma no se limita a reducir la función del Estado, y mucho menos implica disolverla, sino que entraña un funcionamiento superior de sus instituciones. En suma, es necesario acrecentar la capacidad del Estado para emprender y promover acciones de interés colectivo, pero de manera eficiente. Se requiere acomodar la función del Estado a su capacidad real, pues cuando la aptitud del Estado es pequeña debe aquilatar cautelosamente cómo y dónde debe intervenir.

Sin que sepamos cuál es la fuente de afirmaciones tan desbordadas, pues las tareas del desarrollo administrativo no fueron estériles del todo, esa institución bancaria declara que la experiencia ha mostrado que algunos estados trataron de hacer mucho con pocos recursos y con diminuta capacidad, de modo que los perjuicios fueron mayores que los beneficios esperables. La habilidad selectiva constituye uno de los aspectos fundamentales de la eficacia de la acción estatal. Pero al mismo tiempo es necesario decidir cómo hacer las cosas para revitalizar a las instituciones públicas, lo que entraña establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas arbitrarias, y luchar contra la corrupción arraigada.²³⁸ Es menester comprometer a esas instituciones al desafío de una mayor competencia con la finalidad de incrementar su efectividad, y mejorar su desempeño a través de la elevación de las remuneraciones y los incentivos que percibe el personal público. En fin, se requiere que el Estado responda eficazmente a las necesidades de la sociedad para cerrar la brecha existente entre gobierno y pueblo, mediante una mayor participación y descentralización. Tan complejo problema se resuelve a través del establecimiento pleno de un conjun-

²³⁷ Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, p. 3.

²³⁸ *Idem*.

to de medidas, por medio de recetas sencillas que aliviarán los grandes males del Estado. Una de ellas es que se debe acomodar la función del Estado a su capacidad real, bajo la reserva de que, según el Banco Mundial, “cuando se habla de acomodar la función a la capacidad no se quiere decir simplemente que hay que dismantelar el Estado”.²³⁹ A esto hay que agregar que dicha capacidad se ciñe solamente a los ingresos financieros que detenta el Estado, de modo que su acción estará limitada a esa capacidad.

Una vez que el Banco graciosamente sugiere la no aniquilación del Estado nacional, propone un decálogo del perfil deseable del Estado globalizado que debe ser implantado en el mundo subdesarrollado para garantizar su sobrevivencia y alcanzar un acomodo planetario.

La primera función del Estado globalizado consiste en sentar adecuadamente los cimientos donde descansa, pues su misión radica en cinco tareas: establecer un ordenamiento jurídico básico; mantener un entorno de *policies* no distorsionantes que incluyan a la estabilidad macroeconómica; invertir en los servicios sociales básicos y en la infraestructura; proteger a los grupos vulnerables; y defender el medio ambiente. Esta medida, más que referir el concurso de un Estado en el sentido más pleno del término, señala meramente que la función de un Ministerio de Hacienda, es secundada por la construcción de los cimientos sociales que el Estado ya no tiene como responsabilidad exclusiva. El Banco Mundial afirma, sin abono de evidencia alguna, que es un hecho aceptado que en muchos países los monopolios públicos activos en la infraestructura y los servicios sociales son poco eficaces.²⁴⁰ En contraste, la emergencia de nuevas tecnologías y de sistemas de organización están creando oportunidades para que los proveedores privados, más competitivos que los proveedores públicos, participen en actividades que hasta el momento han estado reservadas al gobierno.

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 6.

Debido a esa escasa capacidad, bajo los atinados consejos de los expertos bancarios, los gobiernos han separado el financiamiento de las obras de infraestructura, de los servicios y de su provisión. Al mismo tiempo se han distinguido los segmentos competitivos en el mercado de servicios públicos y los fragmentos monopolísticos. Los gobiernos más avanzados han ido más allá: ellos han diferenciado la seguridad social y la asistencia pública. En efecto, han distinguido los programas del seguro social que están orientados a atender la salud y los problemas de inseguridad en el empleo de toda la población, de aquellos otros programas encaminados a la asistencia social destinados a la ayuda de los grupos pauperizados de la sociedad.

Uno de los rasgos prominentes del Estado globalizado es el desprendimiento de los deberes sociales asumidos años atrás, de modo que cesa su inveterado compromiso con las causas solidarias que colaboraban a mitigar algunos factores riesgosos para su seguridad económica. Tal era el caso de evitar la miseria durante la vejez a través de la organización de sistemas de pensiones, que ahora ha sido descargado de sus responsabilidades y de sus gastos. También antaño ayudaba a enfrentar las enfermedades catastróficas mediante seguros médicos y brindaba asistencia cuando ocurría la pérdida del trabajo con los seguros de desempleo, pero ahora esto es un fardo del que se debe despojar. Un Estado global plenamente modernizado ya no tiene compromisos sociales, sino meramente asistenciales, como su abuelo decimonónico, en forma tal que su gobierno conserva las funciones caritativas, pero la seguridad social se traslada a la responsabilidad de las empresas privadas, los trabajadores, los hogares y los grupos comunitarios. Esto, a decir del Banco Mundial, es particularmente importante para los países desarrollados que son los modelos a seguir.

Pero todo lo anterior es irrealizable si, con una omnisciencia sin par, los dirigentes no fijan los límites de la acción estatal, pues éste es el único modo de armonizar la capacidad de las instituciones estatales y el alcance de su actuación. Es sabido que los estados de los países desarrollados tienen una gran capacidad administrativa, y que los sis-

temas de contrapesos conjuran la adopción de medidas arbitrarias. Es decir, allí existen las organizaciones gubernamentales dotadas de la flexibilidad necesaria para realizar sus cometidos, mientras que en los países subdesarrollados, que tienen instituciones débiles, se peca de inflexibilidad y exceso de control. Para ser exitosos, estos últimos deben organizarse a imagen y semejanza de los estados desarrollados. Esto ya lo sabemos.

El decálogo continúa con la sugerencia de que se aliente la competencia. En efecto, los gobiernos pueden incrementar su capacidad y eficacia cuando animan la competencia en los procesos de contratación y de ascenso de personal, cuando se formulan las *policies* y cuando prestan los servicios públicos.²⁴¹ Una premisa consiste en brindar mayor competencia dentro de la administración pública, pues un factor fundamental para desarrollar la eficacia del Estado consiste en un cuerpo de funcionarios competente y debidamente motivado. Esto es válido si se trata de servidores públicos que se dedican a la hechura de *policy*, como a los que están ocupados en la prestación de los servicios o la administración de contratos con los particulares.

Esta estrategia neoliberal de la reforma del servicio público, empero, no está fundada en el establecimiento de carreras administrativas como las ya existentes en los países desarrollados, sino el uso de sistemas exitosos en la empresa privada como la contratación supuestamente con base en los méritos, no en el favoritismo. Pero no entendemos cómo se puede superar el favoritismo —que es lo que evita la carrera administrativa— con una contratación individual sujeta al arbitrio del contratista. Otro estímulo propuesto es un procedimiento de ascensos internos fundamentado en los méritos —como ocurre en dichas carreras—, pero sin carrera administrativa, y una remuneración suficiente —que en esas carreras obedece al nivel y desempeño.

Un Estado exitosamente globalizado, brevemente hablando, es el que ha avanzado grandes pasos en el terreno de la privatización y don-

²⁴¹ *Ibidem*, pp. 10-13.

de se han abierto a los particulares las instituciones gubernamentales, antaño monopolizadas. Hoy en día, decenas de países en América, Europa y Asia, han aprovechado los cambios tecnológicos e introducido la competencia comercial en las telecomunicaciones y la generación de energía eléctrica. Según el Banco Mundial esta medida de privatización ha reducido los costos unitarios y logrado una rápida expansión de los servicios. Otro dispositivo utilizado para estimular la competencia es la licitación y subasta de los servicios públicos.²⁴²

Buenos ejemplos al respecto lo constituyen países desarrollados como el Reino Unido y Australia, lo mismo que países subdesarrollados como Brasil, donde se privatizó el mantenimiento de la red vial.

Sin mencionar como modelo a la empresa privada, el Banco Mundial se lisonjea de que actualmente existe una tendencia a favor de establecer organismos públicos diseñados con base en fines específicos y fundamentados en criterios concretos de desempeño, dotados con objetivos claros y con mayor responsabilidad en función de los productos o de los resultados, que tanto nos recuerdan las propuestas de Peter Drucker.²⁴³ En este punto la institución bancaria no tiene empucho en alabar que

entre las naciones de alto ingreso el ejemplo más impresionante en este sentido es Nueva Zelanda, que ha desarticulado sus grandes ministerios con funciones múltiples y creado numerosas unidades orientadas a objetivos específicos, cuyos directivos tienen contratos a plazo fijo y basados en los resultados pero gozan de autoridad para contratar y despedir al personal así como para realizar negociaciones colectivas.²⁴⁴

En efecto, se trata de un caso impresionante porque en ese país se ha creado un Estado-empresa singularmente exitoso que es sugerido

²⁴² *Ibidem*, p. 11.

²⁴³ La idea de la gerencia por objetivos o por resultados es añeja. Véase Peter Drucker, *The Practice of Management*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1954. cap. 11 ("Managing by Objectives and Self-control – Manejo por objetivos y autocontrol"), y *Managing for Results*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1986.

²⁴⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 13.

como un modelo asequible por cualquier país, y esto no es menos asombroso.

Modelo estándar del Estado globalizado

Una vez que la globalización ha uniformado a los ciudadanos de las naciones, transformándolos en sus habitantes clientelares, y que tiene como contraparte a un Estado-empresa que produce los bienes y servicios para su consumo, la OCDE compendia los rasgos esenciales que ese Estado debe tener. Esto es esencial porque como sabiamente lo exponen sus expertos, gobernar adecuadamente es esencial para responder a los desafíos de la sociedad. Pero no está demás que se insista en que, para un entorno global tan complejo, son inconvenientes estructuras gubernamentales inadaptadas, y que se requieren otras medidas que a modo de consejo conviene no sólo escuchar, sin cumplir plenamente, pues tales son el elixir de la vida del Estado globalizado.

He aquí no diez, sino cinco mandamientos de la teología neoliberal que consagran la reforma del Estado:

Primer mandamiento: el Estado debe adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes. “Para maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explotar posibilidades nuevas y, en consecuencia, usar y reutilizar los recursos de una manera más rápida y flexible.”

Segundo mandamiento: el Estado debe abandonar las organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas. “Unas organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de resultados.”

Tercer mandamiento: el Estado debe evitar un fuerte endeudamiento y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión. “El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión, con sus repercusiones sobre los tipos de interés, la inversión y la creación de empleo, imponen límites a las dimensiones del sector público

y obligan a los gobiernos a buscar una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.”

Cuarto mandamiento: el Estado debe aliviar la magnitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costos. “La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costos y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarias a la flexibilidad indispensable para triunfar en un mercado internacional cada vez más competitivo.”

Quinto mandamiento: el Estado debe promover que el consumidor tenga un mayor influjo en el campo de las decisiones y las acciones gubernamentales. “Los cambios demográficos, así como la evolución económica y social, conducen a la ampliación de la gama de servicios que la colectividad espera del Estado, mientras que, paralelamente, el consumidor exige tener un mayor peso en el campo de las decisiones y de las acciones gubernamentales; quiere sacar provecho de su dinero y rechaza cada vez más pagar sus impuestos por adelantado.”²⁴⁵

El acatamiento puntual de los cinco mandamientos neoliberales profesados por la OCDE, harán del “actor público” un ente responsivo para aquellos a los que sirve: sus clientes.

Bajo el influjo planetario, la OCDE razona que durante el curso de las próximas décadas, con miras al nuevo milenio, el Estado globalizado estará caracterizado por un cúmulo de actividades que lo reflejarán como una entidad que alcanzó su destino. Sólo de este modo, y de ningún otro, emergerá el Estado globalizado que habrá abandonado las tinieblas personificadas por el Estado nacional, dejando para siempre al fantasma de Jean Bodin y su vetusto concepto de la soberanía.²⁴⁶

Para entonces el exitoso Estado globalizado será aquel ente integrado con materiales puramente económicos, que fue capaz de restringir su participación en la prestación directa de los servicios públicos; que se dedicó a la aplicación de un marco normativo flexible

²⁴⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁴⁶ Jean Bodin, *Les Six Livres de la République*, Alemania, Scientia Verlag Aalen, 1970. (Facsímil de la edición de 1583.)

donde se desarrolle la actividad económica de los particulares; que ejerció mejor la regulación por medio de una información más completa sobre los efectos probables de su actividad; que evaluó permanentemente la eficacia de las *policies* en curso; que reforzó su capacidad de manejo previsor y de dirección, para lograr una adaptación más plena a los desafíos económicos y sociales que le señala el futuro; y que dirigió los asuntos públicos de un modo más participativo.²⁴⁷

Dentro de la edad de la globalización, el Estado-empresa así engendrado ha asumido nuevos y simultáneos papeles, que como actor del drama económico habrá de desempeñar de la mejor manera. Es un *Estado decisor* que favorece la coherencia y la eficacia de las *policies*, mejorando la toma de decisiones y el diseño de las normas. Es también un *Estado estratega* que refuerza su capacidad para responder flexiblemente y sin retraso a los cambios del entorno exterior; que mejora su aptitud para adoptar un comportamiento estratégico y así adaptarse a las oportunidades, para desafiar las amenazas potenciales y establecer las líneas de dirección del gobierno; que acomete a la gerencia desde una óptica estratégica de los recursos humanos y de relaciones profesionales, y cuida de que el gobierno cumpla con sus obligaciones de empleador.

El Estado globalizado es, asimismo, un *Estado animador* que ofrece un marco a la oferta pública, privada y mixta, para la provisión de los bienes y servicios, e incrementa la diversidad de las opciones del consumidor; que procura la calidad de los servicios públicos, introduce la competencia y estimula un uso eficaz de los recursos; que ingenia los medios de la interacción entre el sector público y el sector privado. Es de la misma manera un *Estado reformador* que afianza la dirección estratégica del proceso global de la reforma de sí mismo, que supervisa y evalúa su aplicación para que sus organizaciones se instruyan, e intercambien información para comparar el alcance de sus resultados.

²⁴⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, p. 44.

En fin, es un *Estado gerencial* que prolonga el desarrollo de las estrategias, las estructuras y los sistemas que facilitan a los manejadores hacer su trabajo, aboliendo los controles inútiles y dotándolos de incentivos apropiados. En esa misma condición suministra los instrumentos para medir y controlar los resultados, y refuerza los mecanismos de responsabilidad desde el rasero de los resultados obtenidos, toda vez que infunde la preocupación por la calidad del servicio. Asimismo, forma y conserva a un personal público motivado, calificado y adaptado a los nuevos tiempos.

José Luis Orozco ha explicado que globalización significa la “corporatización” de las relaciones políticas mundiales, pues el pragmatismo estadounidense ha reinstaurado la imagen de un mundo fragmentado y manipulable en pedazos. Debido a que su unidad puede proceder de una tecnología avanzada que potencie la destreza competitiva multinacional de todos los actores económicos, esto exige la remoción de la unidad artificial de lo político y de sus ordenamientos jurídicos abstractos. En efecto, la globalización ha hecho indisputable la dominación que emana de las redes corporativas transnacionales insertadas en el seno de las organizaciones gubernamentales de los países, haciéndolos crecientemente más dependientes a través del endeudamiento y el intercambio desigual.²⁴⁸

Ha surgido una nueva revolución organizativa personificada por empresas como la Standard Oil Company y la General Motors, así como gigantes bancarios como el Citicorp, que han engendrado la privatización corporativa de las relaciones internacionales. Se trata de una revolución organizativa transnacional que explota a la cibernética para coordinar todas las operaciones económicas y políticas, y adoptar una estrategia empresarial global. Se trata de *cosmocorporaciones* que superan el anacronismo representado por las fronteras nacionales, para establecer un unipartidismo económico mundial al que difícilmente se puede desafiar.²⁴⁹

²⁴⁸ Orozco, *op. cit.*, p. 196.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 197.

Se está constituyendo un gobierno mundial *de facto*, cuya base es un Estado transnacional que demanda replantear la añeja oposición entre lo público y lo privado. La globalización entraña un examen político de conjunto de las estructuras diseñadas para servir a los intereses transnacionales de las grandes corporaciones, entre las que se cuentan los bancos y las firmas de inversión. Estas estructuras comprenden al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, así como un conjunto complementario de entes públicos y privados que funcionan en abierta cooperación y que asumen “las funciones y la estructura virtuales de un Supra-Estado”.²⁵⁰

La transformación del Estado propuesta por el Banco Mundial y la OCDE ha sido reiterativa en que no se orienta a la eliminación del Estado-nacional, pero su persistencia en el nivel macropolítico e institucional enmascara al gobierno invisible. Orozco asume que “tal vez no sea exagerado conceder a organismos coordinadores como la Comisión Trilateral o el Grupo de los Siete el rango de Junta Directiva *de facto* de la economía mundial” (...) “empeñado en ostentarse como expresión espontánea del mercado, el Estado transnacional asume políticamente la forma de la dictadura privada que decide no sólo la política económica, financiera, industrial o de los medios de comunicación, sino la misma política social y nacional”.²⁵¹

Esto recuerda el concepto de Estado totalitario dotado de jerarquías verticales en su interior, como lo observó Thorstein Veblen, a cuya cabeza existen dinastías empresariales cuya continuidad es tan incuestionada como aquella que ostentó la nobleza europea bajo la rúbrica del derecho divino de los reyes. Orozco infiere que el gobierno mundial de las corporaciones empresariales funciona globalmente como el ensamblaje intangible de un Estado absolutista socialmente irresponsable, cuyo control político, y cuyos ingresos exceden la potestad y

²⁵⁰ *Idem.*

²⁵¹ *Ibidem*, pp. 197-198.

los recursos de los países que antaño eran llamados periféricos, y que ahora ya no lo son por motivo de la globalización.

He aquí la imagen patética del residuo de Estado que la teología neoliberal desea fabricar, bajo la rúbrica de Estado globalizado.

Sin embargo, el papel del Estado puede ser muy diverso dentro del proceso de globalización si, esencialmente, entendemos que el Estado mismo se debe reformar de cara a ese proceso porque es parte de él. En efecto: si el Estado no tuviera una función esencial que jugar en el seno de la globalización, inútil sería considerar la necesidad de su cambio. La razón que estimula la transformación del Estado en la globalización consiste en que el Estado desarrolla procesos económicos dentro y fuera de la sociedad nacional, y esos procesos son los que nutren sus mecanismos gestionarios, es decir, su gerencia pública.

El Estado moderno en la globalización

Como consecuencia de los cambios en el contexto mundial por motivo de la internacionalización política y la globalización económica, que están repercutiendo en todos los países del orbe, existen nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, toda vez que esas relaciones tienden a ser determinantes. Sin embargo, el nuevo contexto planetario no debe necesariamente hacer derivar al Estado de los países subdesarrollados en una mera condición de vasallaje, ante el poder mundial de las grandes empresas, y los organismos financieros y comerciales internacionales.

Ciertamente la organización y los procesos de la actividad de gobierno han sido cuestionados seriamente. Pero ese mismo cuestionamiento se le hace de cara al desarrollo de la sociedad nacional, que es uno de sus deberes esenciales. Por otra parte, debido al incremento de la actividad del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, muchos gobiernos están reorientando la función del Estado hacia

la reglamentación y la creación de un medio *habilitante*.²⁵² En fin, los cometidos de la administración pública, históricamente complejos y difíciles, lo son ahora mucho más.

El desafío primordial que demanda la redefinición de la función del Estado proviene de la economía de mercado, de manera que estando inmerso en condiciones dominadas por esa economía, ahora reorienta su objeto transfiriendo las funciones de producción, pero conservando las actividades de hechura de *policy* y de reglamentación. Este cambio deberá derivar en un organismo estatal menos burocratizado, si bien esas dos funciones esenciales generan fuertes demandas en lo tocante a la reunión y análisis de información, y el crecimiento del organismo del Estado. Hoy en día el Estado debe desarrollar su capacidad de pensamiento y control, convertirse en un guía colectivo de la sociedad que asuma la responsabilidad del análisis, la planificación y la evaluación.

Funciones fundamentales como las referentes a la paz y la justicia social, el medio ambiente y una *buena gestión de la cosa pública*, no deben ser privatizadas, porque dichas funciones sirven de memoria de la sociedad con respecto a lo que espera del Estado como responsable de funciones esenciales mediante su propia acción, es decir: la administración pública. Habida cuenta de la importancia de estas funciones, cabe esperar que la administración pública tenga un ambiente propicio para su desempeño. Además, es sabido que cuando fracasan los mercados, como suelen hacerlo frecuentemente aún en los países con una fuerte orientación mercantil, o cuando esos mercados deterioran el ambiente empresarial, la administración pública debe mantener su función de hechura de *policy*, de reglamentación y de mediación.²⁵³ En tanto exista la necesidad de definir el futuro del país mediante su desarrollo, de que se equilibren los valores existentes y los valores nacientes, que se respondan a los cambios mundiales y que se establez-

²⁵² Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la 12a. Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, Nueva York, 31 de julio al 11 de agosto de 1995, pp. 8-9.

²⁵³ *Ibidem*, p. 9.

ca el consenso nacional, seguirá teniendo importancia la función del Estado y de su administración.

Pero la perspectiva más deseable de cara a la redefinición de los papeles del Estado y de su administración, consiste en que ese Estado ceda a los ciudadanos mayor participación en la gestión de la cosa pública. De este modo responderá mejor a las necesidades y las demandas ciudadanas, e incrementará la transparencia y la responsabilidad de sus acciones. La administración pública, por su parte, deberá reestructurar su gestión interior para aumentar la eficiencia de sus acciones, y mantendrá su responsabilidad central como acción organizada del Estado de derecho. Dicha administración seguirá siendo responsable de la mitigación de la pobreza, el desenvolvimiento de la infraestructura y del desarrollo social, así como de la protección ambiental y la facilitación del progreso del sector privado.

Todo esto es necesario debido al cambiante contexto mundial, pues cuando los intercambios de información y de recursos trascienden las fronteras nacionales, y se gestan nuevas interacciones entre individuos de distintos países, las administraciones públicas deben ser abiertas, flexibles y capaces de enfrentar a la complejidad creciente de su horizonte de desempeño. En efecto, las sociedades, los gobiernos, las economías y las administraciones públicas, han dejado de estar aislados y sujetos solamente a la repercusión de los sucesos nacionales. El ritmo acelerado del cambio de las condiciones de la interacción mundial, demanda que las administraciones públicas nacionales tengan más dinamismo y capacidad de respuesta. En suma: la función moderna de la administración pública es la de sustentar el crecimiento económico, promover el desarrollo social, facilitar el desenvolvimiento de la infraestructura y proteger el medio ambiente, promover las asociaciones, administrar los programas de desarrollo, y mantener el marco jurídico y normativo.²⁵⁴

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 9-10.

Hay que hacer hincapié en que los programas de ajuste estructural enfatizaron la reforma de la administración pública desde la perspectiva de la limitación de costos, la reducción de dimensiones, el rendimiento y la gestión eficaz de los recursos humanos. Hoy en día es difícil y ocioso seguir abordando estos temas, a menos que se encare una perspectiva de largo plazo, porque el problema de la reducción de las dimensiones no ha podido ser analizado uniformemente a causa de las malas prácticas de contratación y la falta de mecanismos de control. Pero, en todo caso, la promoción de los servicios sociales para el desarrollo humano sustentable no demanda reducción alguna de las dimensiones de la administración pública, sino la aplicación de medidas selectivas de incremento y redespliegue.²⁵⁵

Un tema “global” emergente en la literatura contemporánea en administración pública ha recuperado un antiguo apotegma de la filosofía política, denominado *buen gobierno*. El término modernamente hablando, es la *buena función de gobierno*, que significa una prestación de servicios de calidad para el público, y el tratamiento justo y equitativo de todos los ciudadanos ante la ley. Se trata de la reivindicación del Estado de derecho donde el poder ejecutivo sea responsable ante el poder legislativo, que salvaguarde las libertades individuales y que transparente la conducción de los asuntos gubernamentales.²⁵⁶ Las características esenciales de una buena función de gobierno son la voluntad de facilitar el desarrollo de los seres humanos como individuos y como miembros de las comunidades sociales, así como la realización de su potencial como tales. Incluye el desenvolvimiento de una economía estable, el fomento de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, y la apertura al escrutinio y la comunicación de los actos de gobierno. Pero especialmente la noción de buen gobierno significa que los pueblos

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 30.

²⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, Nueva York, 14-23 de marzo de 1994, p. 6.

deben dejar de estar al margen de la participación en los asuntos públicos por causa de la pobreza.

Para propiciar el advenimiento del buen gobierno es necesario la creación de capacidades de la administración pública para que sea un apoyo eficaz. Por lo tanto, los funcionarios públicos deben aumentar sus aptitudes profesionales, desarrollar cualidades de liderazgo, iniciativa y adaptabilidad, y mejorar las destrezas interpersonales. Dentro de los tiempos actuales, donde existen nuevas relaciones público-privadas, el servicio público puede adaptar selectivamente algunas experiencias empresariales para administrar mediante contratos basados en rendimiento, así como diseñar imaginativamente nuevos entes compartidos con organizaciones de la sociedad civil y las empresas del sector privado, que prestan servicios que se realizan con fondos públicos.

En el decenio de 1990 la administración pública en los países subdesarrollados enfrentaron numerosos y grandes desafíos, tales como los dramáticos cambios en el contexto político mundial, los dinámicos avances de la tecnología de las comunicaciones, y el creciente hincapié en la justicia social y la mitigación de la pobreza. Éstas son tendencias presentes en el inicio del nuevo milenio, que impelen a la administración pública para que desarrolle la capacidad de responder a múltiples y simultáneos desafíos. Cuestiones económicas mundiales comunes exigen el entreveramiento y la sincronización entre las *policies* macroeconómicas y las *policies* sociales, lo cual fortalece las tendencias centralizadoras de la administración pública. Pero la mitigación de la pobreza y la promoción de la justicia social reclaman que las competencias y la toma de decisiones se desconcentren hacia el punto donde se prestan los servicios públicos, y de tal modo se refuerzan las tendencias a la descentralización de la administración pública.²⁵⁷

Los desafíos se extienden a los puntos de intersección de los órganos y los sistemas de las administraciones públicas, de manera que se

²⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la 12a. Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, 1995, p. 24.

desarrollen conocimientos y capacidades para la gestión pública de cara al sistema global. Los servidores públicos que laboran en esas intersecciones están enfrentados a una complejidad creciente, y deben adquirir cúmulos mayores de conocimiento y capacidad para desempeñarse con un nivel más elevado de calidad. Quizá el ejemplo más nítido de la multiplicación de las complejidades mundiales sean los movimientos de los recursos financieros, que se han tornado casi instantáneos como resultado de los adelantos tecnológicos en computación y comunicaciones. Las administraciones públicas deben ser capaces de comprender esas prácticas económicas nuevas, así como supervisar este nuevo y complejo contexto mundial, con el fin de que los sistemas financieros nacionales se integren al sistema mundial sin dejar de mantener el control nacional.²⁵⁸ Una respuesta posible a esos desafíos es el reexamen de sus funciones centrales, que pueden ser simplificadas por medio de la supresión de algunos deberes existentes y la asunción de otros nuevos.

Sin embargo, hay un problema insoslayable: la posibilidad de que en lugar de un sistema comercial globalizado, retornen dominantes las tesis territorialistas. No se puede descartar esta posibilidad en tanto que la política internacional tenga como materia a una humanidad dividida sobre la base de estados independientes y soberanos. Los estados son necesarios porque galvanizan voluntades, que de otra forma estarían dispersas, y porque brindan símbolos de identidad a los individuos y les inspiran un sentimiento de pertenencia a un asilo cívico del que carecerían en un mundo indiferenciado. También brindan protección vigilando perpetuamente el equilibrio de poder, a pesar de que siempre es posible la guerra, pues mantienen los problemas bajo cierto control. No faltan incluso autores que argumentan que el crecimiento económico puede ser estimulado por guerras periódicas, conquistas y cambios fronterizos, en tanto que otros pensadores creen que la evolución del mundo moderno ha ocurrido bajo el dictado de vigencia alterna

²⁵⁸ *Ibidem*, pp. 24–25.

de periodos de paz y de guerra, en forma recurrente, y que este ciclo seguirá repitiéndose en el futuro.²⁵⁹

Enfoques como los señalados plantean serias reservas al ideario de los promotores del sistema de relaciones internacionales basado en el intercambio pacífico, pues su postulado radica en la apelación de la violencia como una tendencia inevitable entre los estados. Sin embargo, no se puede argumentar que haya una repetición inevitable de las tendencias pasadas, toda vez que el panorama ofrecido por el crecimiento económico pacífico es de suyo atrayente como una alternativa a la forma de pensar de los profetas del conflicto perpetuo.²⁶⁰

Pero no se puede descartar la posibilidad de que vuelva la beligerancia entre los estados. Las interpretaciones del mito del Estado territorial es una de las ficciones que más arraigaron en la política moderna, y ello ha sido necesario de algún modo. Richard Rosencrance cree, por ejemplo, que si una persona no puede ser definida en función de su religión, ocupación o casta, lo será con base en el criterio de su ubicación en el espacio. Del mismo modo, el Estado localista definido geográficamente —en oposición a las relaciones feudales o los vínculos existentes entre quienes profesan la misma religión— tiene en el espacio su símbolo de identidad esencial. Esto de suyo es antiguo, ya era vigente en las ciudades y las ciudades-estado de antaño, que ofrecieron un tipo de designación espacial a sus habitantes.²⁶¹

El reparto del mundo en estados parcelados territorialmente cumplió la función emocional de dar identidad a un conjunto de seres humanos, antes de asumir el papel político, económico y de garante de seguridad que hoy cumple. Lo dicho sigue siendo válido también para los cosmopolitas integrantes de la alta sociedad de muchos países, que desde finales del siglo XX podían vivir viajando entre los países permanentemente sin que por ello dejaran de identificarse con su país de origen. Incluso los ciudadanos pueden quejarse del fracaso de sus gobier-

²⁵⁹Rosencrance, *op. cit.*, pp. 190-191.

²⁶⁰*Ibidem*, p. 61.

²⁶¹*Ibidem*, p. 191.

nos para resolver importantes problemas nacionales e internacionales, pero ello no los estimula a cambiar de nacionalidad. Del mismo modo, la información que tienen a su alcance sobre los acontecimientos mundiales es mayor que nunca, pero los medios de comunicación tienen todavía un carácter nacional y filtran la información a través de sus lentes nacionales.²⁶²

El sistema de estados configurados con fundamento espacial parece inevitablemente perpetuado, por lo menos en este siglo que apenas comienza. Es posible que esté por resolverse el dilema planteado por Otto Hintze hace más de medio siglo, cuando se preguntaba acerca si dominaría la razón de Estado o la razón económica, o si ambas tendencias podían convivir más humanamente en un federalismo de estados libres como lo propuso Emmanuel Kant.²⁶³

²⁶²*Ibidem*, pp. 191-192.

²⁶³Hintze no cita ninguna obra de Kant. Posiblemente se refiera a *La paz perpetua* (México, Editorial Porrúa, 1998 [1795]), en la cual trata del tema señalado. Otto Hintze, "Esencia y transformación del Estado moderno", en *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 322.

A PESAR del papel decisivo de la administración pública como personificación activa del Estado, el pensamiento económico neoclásico se inclina por la desvinculación del Estado y esa administración, y se propone perpetuar su distanciamiento, supliendo aquella administración con la nueva gerencia pública.

Orientación hacia el cliente global

Uno de los grandes “descubrimientos” de la visión económica neoclásica sobre la transformación del Estado, es que esta entidad política ¡debe acercarse a la sociedad! En este punto dicha visión tiene un capítulo de participación social, pero de manera secundaria, porque su propuesta esencial no atañe tanto a los ciudadanos, los cuales son deliberadamente segregados del modelo estatal globalizado, sino a los habitantes propios del Estado globalizado: los consumidores.

Desde este punto de vista se razona que la eficacia del Estado aumenta cuando se escuchan las opiniones del sector empresarial, primero obviamente, y después de la ciudadanía en general; y que sucedáneamente se estimule su participación en la hechura y la aplicación de *policies*. Como en las sociedades también hay pobres, se debe hacer llegar su sentir en el interior de ese proceso, pero esto debe hacerse bajo la modalidad de consumidores insatisfechos. De modo que las encuestas de clientes como las efectuadas en la India, Nicaragua y

Tanzania, o las cartas de derechos ciudadanos como la de Malasia, obran como medios para hacer escuchar su voz.²⁶⁴

Aún sería más fructuoso ensanchar los horizontes del *tercer sector*, donde la representación de organizaciones intermediarias en la hechura de *policy* es un paso importante para hacer reflejar en ellas los intereses de la ciudadanía. Estas organizaciones han desplegado una actividad muy intensa en los países subdesarrollados, particularmente donde el desempeño del Estado ha sido deficiente. Empero, la figura del cliente resulta más adecuada para las líneas de la reforma estatal del Banco Mundial, pues en sus oficinas se asegura que hay indicios de que los programas gubernamentales son más eficaces con la participación de los clientes, así como cuando se aprovecha el acervo social de la comunidad.

Inspirada en la noción de *soberanía del consumidor* formulada por Ludwig von Mises tiempo atrás,²⁶⁵ el énfasis en la orientación hacia el cliente se remonta a mediados de la década de 1980, cuando en la OCDE se comenzó a explorar una nomenclatura propia de su naturaleza económica, y muy ajena a las categorizaciones clásicas en política y administración pública. Fue de tal modo que se declaró que en todos los países miembros existe, en efecto, una administración pública, y que su carácter “público” es unánimemente reconocido. Sin embargo, frecuentemente el público se pregunta a quién sirve esa administración.²⁶⁶ Por consiguiente, la preocupación principal ha sido cómo mejorar las relaciones entre las administraciones y el público.

Curiosa e irónicamente, siendo la premisa de la OCDE el fracaso de resultados colectivos de la administración pública de las naciones que la integran, esa corporación comercial propone un remedio privado para los problemas públicos. Así es: debido a la gran interdependencia de los sectores público y privado, la administración pública debe actuar más flexiblemente y satisfacer más plenamente las necesidades de la

²⁶⁴Banco Mundial, *op. cit.*, pp. 11-12.

²⁶⁵Ludwig von Mises, *Intervencionism*, Nueva York, The Foundation for Economic Education, 1988 (1940), pp. 2-4.

²⁶⁶Organisation for Economic Cooperation and Development, *op. cit.*, p. 9.

sociedad. Con el afán de mejorar los servicios prestados, los países de la OCDE enmendaron a la administración pública, y “esta reforma puede resumirse así: abandonar la noción de vínculo entre administrador y administrado, para considerar que la administración es un servicio cuyo cliente es el público”.²⁶⁷ Una administración así constituida entraña una gerencia de servicio, cuya base es la receptividad de una administración que está dotada con la disposición de arrojo para mejorar al servicio público “considerado globalmente”.

El Comité de Cooperación Técnica de la OCDE, consciente del impacto que tiene la nueva terminología en el campo de la administración pública, precisa la definición de algunos términos: en primerísimo lugar refiere la noción de *cliente*, que designa a un amplio conglomerado de sujetos tales como los ciudadanos, las empresas, las colectividades y “todos los demás miembros de la sociedad con los que está en contacto la administración”.²⁶⁸ En otras palabras, como toda persona que tiene un contacto con la administración es un cliente conforme tan generosa conceptualización, ella no excluiría a los presidiarios por ser inquilinos de cárceles públicas; ni a los indigentes beneficiarios de programas de asistencia; ni a los seres humanos aún habitantes del seno materno antes del alumbramiento, por estar la madre atendida en sanatorios del gobierno; ni a los muertos por ser asilados de los camposantos municipales. ¿Quién en un país está desvinculado de la administración pública?

La OCDE reconoce que siendo chocante la voz “cliente” en algunos países cuando se emplea en la vida pública, el uso suele ser peyorativo. El vocablo no parece adecuado a simple vista, pero con optimismo, juzga que puede tener un efecto muy estimulante porque como lo observamos abarca un mayor número de categorías, que la más restringida de ciudadano. Igualmente, esa organización comercial advierte que el cliente es también un contribuyente al fisco y que se le exige que par-

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 10.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 11.

ticipe directamente en el financiamiento de los servicios públicos, pues el cliente es quien paga. También le agrada la noción de cliente sobre otras categorías similares porque en comparación con el concepto de usuario, por ejemplo, aquélla sugiere una actitud más activa y más exigente sobre el desempeño de servicio público. Finalmente, el uso del vocablo citado recuerda la frase feliz: “el cliente siempre tiene razón”, que resume el modo como razonan los gobiernos que han transformado al Estado bajo estas ideas.²⁶⁹

Para acomodar al Estado dentro del contexto global primero se debe adecuar la administración pública al cliente, de modo que sea receptiva desde su punto de vista. La administración pública, inveteradamente orientada al ciudadano, ha sido suficientemente nociva para un cliente que se enfrenta con ella en muchas de sus actividades y en todo momento. Incluso el cliente termina por ser un mensajero entre diversas partes de la administración, en tanto que esos clientes privilegiados que son las empresas dedican demasiado trabajo para suministrarle estadísticas sobre sus finanzas, intercambios y empleos. El Comité Técnico de la OCDE razona que las empresas están en tan mala situación ante la administración pública, que son obligadas a adaptarse a los objetivos propios del gobierno o a participar en algunas tareas de la administración pública —como la recaudación de impuestos—, cuando la situación debe ser al revés: ¡el gobierno debe adecuarse a la empresa privada, faltaba más! La omnipresencia de la administración pública en la vida del cliente es tan nociva, que el pensamiento y la solución de problemas bajo el ideario burocrático ya ha contagiado con sus males la salud de la empresa privada, y ese daño tiende ya a infectar al sector privado en su conjunto.²⁷⁰

Lo público se ha convertido en una barrera para la buena marcha del interés privado, de modo que se debe recomponer su relación con ese interés para asegurar la hegemonía mundial vigente. Esta hege-

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 17.

monía ha sido identificada por José Luis Orozco como una simetría rigurosa entre globalización y “norteamericanización”. Con este concepto se alude el que una vez “consolidadas después de la Segunda Guerra las hegemonías económica y militar de Estados Unidos de América, el *management* de ambas hegemonías en un entorno mundial suspicaz, si no hostil, involucra el entreveramiento más y más estrecho de sus sectores privados y públicos de poder”.²⁷¹

Tal estrategia es antigua, se remonta al tiempo en que Walter Lippmann (1915) propuso el reciclaje internacional al compás de la hegemonía financiera e industrial de Estados Unidos, instrumentándose sobre los patrones establecidos por el liberalismo corporativo. Antecediendo las ideas del nuevo liberalismo, su ancestro eliminaría los “coágulos políticos decimonónicos” que estorbaban al comercio y las comunicaciones. Este proyecto encarnó en 1947 al lograrse la hegemonía militar luego de la Segunda Guerra Mundial, pues el Departamento de la Defensa constituyó la amalgama estratégica de los sectores empresarial y militar. Hacia el exterior la Doctrina Truman y el Plan Marshall proyectaron ese complejo hacia Europa, pues se establece la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y se consolida la progresiva “norteamericanización” de sus intereses nacionales en los países europeos.²⁷²

Con la Comisión Trilateral, establecida en 1973 como un correlato privado del Fondo Monetario Internacional, se renuevan los vínculos entre el poder privado y poder público, así como entre el poder nacional y el poder transnacional. Bajo su abrigo se fragua una atmósfera internacional de opinión favorable, que legitima al

management de la interdependencia global para crear las precondiciones políticas que incrementen el flujo de los capitales y los bienes y servicios transnacionales de acuerdo a los axiomas centrales de la economía liberal. En ese clima, favorecido por el avance alucinante de la informática, adquieren

²⁷¹ José Luis Orozco, *op. cit.*, p. 192.

²⁷² *Idem.*

funcionalidad y sentido estratégico las filosofías de los *posts* y los *finismos* que cancelan la modernidad o la historia como espacios nacionales, solidarios, reivindicatorios y, como tales, expuestos al asalto ideológico de todos los ismos.²⁷³

Bajo la disipación de lo público como un efecto del predominio privado, hasta en el momento mismo que la administración pública aplica la ley que le impone el poder legislativo, se concibe que obra mal cuando somete al cliente a la telaraña de las normas. Incluso este problema entraña una solución aceptable para la administración misma, pero no para el consumidor. La situación aquí también debe ser al revés, los legisladores deben crear leyes a favor del interés privado, y castigar a la administración pública cuando no cumpla con sus deberes hacia los empresarios privados, que es su responsabilidad principal.

La existencia del Estado de derecho se ha convertido en un estorbo, pues la noción de ley con referencia a la industria o al individuo alteró la esencia de la relación entre el cliente y la administración pública. El Estado de derecho ha producido una relación perversa a través de la cual dicha administración mantiene una posición de fuerza, y con base en ella, distribuye los beneficios o adopta las decisiones con arreglo a sus propias normas. La situación está torcida una vez más: tales normas no permiten que la administración pública se adapte a las necesidades de cada cliente, de modo que ellas deben ser reelaboradas en su provecho. Ciertamente el Estado de derecho es un estorbo, toda vez que es inútil: “los derechos de los ciudadanos están bien establecidos; pero, ¿qué derechos tienen contra la omnipresente burocracia cuando, en su calidad de clientes, no pueden dirigirse a nadie más? Es cierto que hay tribunales, pero en ocasiones es difícil y costoso recurrir a ellos”.²⁷⁴ El Estado de derecho es un desastre, es inútil e inviable en

²⁷³ *Ibidem*, p. 193.

²⁷⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, *op. cit.*, p 17.

la edad de la globalización, pues no funciona su administración ni su poder judicial, y quizá, ni su poder legislativo.

No debemos sorprendernos de que en casi todos los países que integran a la OCDE, el público tenga una opinión negativa sobre los organismos públicos debido a su lentitud para resolver los problemas, por su escasa apertura hacia el cliente, por la falta de amabilidad con él y por la ineficacia de los funcionarios. Naturalmente los encuestados por esa entidad comercial son empresarios. Pero es más sorprendente que en países miembros de la OCDE tan adelantados cívicamente como Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos de América, no se haya suprimido un Estado de derecho tal, abolida su administración, suprimido el régimen de división de poderes, cesados los jueces, erradicada la carrera administrativa, despedidos los parlamentarios, clausuradas las escuelas de formación de funcionarios, y reclamado airadamente a los partidos políticos el haber entronizado a gobernantes que no hubieran puesto remedio a tan lamentable situación.

Tampoco la política ha cumplido con su deber porque el hecho de que una *policy* haya sido procesada por los mecanismos del juego democrático, no significa que tenga la legitimidad necesaria para que sea reconocida universalmente. Es más, los partidos políticos tampoco representan todos los intereses de los clientes, en los campos donde actúan.²⁷⁵ Por lo tanto, muchos de los problemas que se plantean ante los gobiernos no coinciden con los programas formulados por los partidos, y es común que la opinión pública esté dividida ante esos problemas. Tampoco los grupos de interés son muy representativos, ellos sólo encarnan parcialmente los intereses de los clientes y suelen estar alejados de sus problemas. No funciona, pues, la política ni la democracia, ni el régimen, ni la división de poderes, ni las libertades cívicas y ciudadanas. No funciona el Estado.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 37.

Una de las causas de las dificultades referidas radica en la opacidad del proceso administrativo, de modo que la responsividad es una consecuencia de la forma como la administración cumple sus deberes con base en la comprensión de ese proceso. El aumento del número de tareas administrativas que realizan las instituciones públicas y la proliferación de los códigos jurídicos han producido un abultamiento de la complejidad de la administración pública. Este problema debe ser remediado a través de la simplificación de sus organizaciones, el acrecentamiento de la información y la agilización de sus procedimientos. Igualmente, ella debe responder a las necesidades de los clientes, serle accesible y fomentar una participación activa.²⁷⁶

Lo que no dicen los expertos en comercio y finanzas es que durante medio siglo los estados, los organismos internacionales, los consultores en administración pública, los académicos de este campo del saber y los funcionarios públicos, han estado empeñados inveteradamente por simplificar la estructura de la administración, transparentar su funcionamiento y flexibilizar su gestión interior. Los resultados, buenos o malos, están a la vista. ¿Acaso los economistas neoliberales podrán hacer mejor las cosas? La experiencia hasta el momento ofrece una respuesta negativa.

Modelo estándar de manejo público global

No es difícil hallar el molde primigenio en el que se fraguó el modelo estándar neogereñcial: la corporación multinacional.

La globalización ocasionó que la interdependencia y el imperialismo dejaran de estar determinados por las relaciones entre las naciones dominantes, centrales, desarrolladas o industrializadas, por un lado; y las naciones dependientes, periféricas, subdesarrolladas o agrarias, por otro. La nueva división internacional del trabajo, agilizada por los medios de

²⁷⁶ *Ibidem*, pp. 39-40.

comunicación y transporte, y apoyados en técnicas electrónicas, transformaron el mundo en una fábrica y un *shopping center* globales. Los globalismos basados en la organización y la dinámica de las corporaciones transnacionales desarrollaron sus geoeconomías y geopolíticas en modelos independientes de los estados nacionales, si bien es cierto que siempre han dado lugar a los estados nacionales, tanto los que son dominantes, como los que son dependientes. Esto ocurre, en efecto, pero siempre de conformidad con las exigencias de los diagnósticos y los pronósticos sobre mercados, así como sobre inversiones propias y asociadas.²⁷⁷

En este contexto tan amplio, la interdependencia y el imperialismo se desarrollan más allá de sus propios límites, pues en la misma medida en que la globalización redefine y subordina a los estados nacionales, igualmente la interdependencia y el imperialismo son recreados. Las naciones y las nacionalidades, así como los individuos y las colectividades, se vuelven más interdependientes que nunca, toda vez que las cosas, las personas y las ideas se desterritorializan a pesar de que parece que están arraigadas. Junto a los estados nacionales más fuertes se ubican e imponen las corporaciones transnacionales, como estructuras mundiales de poder.²⁷⁸ Estas empresas son corporaciones simultáneamente localizadas y desterritorializadas, que se enriquecen en los lugares más diversos y distantes, pero también se mueven de uno a otro lado en cualquier momento.

Las organizaciones multilaterales ahora se sitúan en la confluencia de los estados nacionales y las corporaciones transnacionales, y aunque fueron instituidas bajo principios multilaterales con la participación activa de los estados, esas organizaciones representan gradualmente los intereses de las corporaciones. El globalismo progresivamente subestima buena parte de las relaciones, los procesos y las estructuras característicos de la interdependencia y del imperialismo, pero también del nacionalismo y del regionalismo.²⁷⁹

²⁷⁷ Octavio Ianni, *op. cit.*, p. 122.

²⁷⁸ *Idem.*

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 123.

La globalización ha reavivado la controversia entre mercado y planificación en los sectores productivos de las economías nacionales, los bloques regionales y la economía mundial. Pero el predominio absoluto del principio de mercado significa el caos, de manera que para evitar que el desconcierto irrumpa avasalladoramente, los gobernantes, los propietarios de los medios de producción, los manejadores, los técnicos, las organizaciones multilaterales, es decir, las tecnoestructuras mundiales, están planeando la expansión y consolidación de las empresas, de la competencia y de la *policy* anticíclica.²⁸⁰

Los procesos de privatización, en buena medida, han buscado modelar a las antiguas empresas públicas bajo los cánones de la corporación transnacional. A pesar de que cada país ha respondido al desafío de la planetización de diferente forma, y que no hay un método ideal en materia de manejo público, existen tendencias comunes en la transformación del Estado. Destacan las variaciones que se han inspirado en las técnicas usadas en el sector privado y que han sido adoptadas por la administración pública, cuyo designio es realizar un cambio fundamental que transforme la conducta y las actitudes de los servidores públicos. En la reforma de los servicios públicos descuellan una mayor atención sobre los resultados por cuanto eficiencia, eficacia y calidad del servicio, así como el reemplazo de estructuras jerárquicas y centralizadas, por una gerencia pública descentralizada.²⁸¹

En la era globalizadora, la privatización dicta que, para cumplir con sus nuevas funciones, la administración pública se diversifica por medio de la creación de organismos cuasi-administrativos que pueden ser parte del Estado, o no serlo. Igualmente, delega el ejercicio de algunas funciones administrativas en las autoridades locales y regionales, para garantizar una prestación de servicios adaptada a las condiciones municipales.²⁸² Pero el centro de las reformas consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes.

²⁸⁰ *Ibidem*, pp. 124-127.

²⁸¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, p. 50.

²⁸² *Ibidem*, p. 49.

La responsividad de la administración pública tiene incluso un matiz de alta civilidad, pues a través de ella se puede observar el traslado del proceso político al terreno propiamente administrativo. Según la OCDE, la definición de objetivos de la administración pública suele ser opaca, de modo que cuando se solicita que incremente su responsividad enfrenta varios dilemas: fijar la distribución de los costos y los beneficios que están ligados a su intervención o conceptuar a la responsividad en función de las necesidades de la clientela. Tal es el motivo por el cual desde mediados de la década de 1980, su Comité de Cooperación Técnica formuló una sugerencia trascendental sobre el concepto de administración pública y el modo más adecuada de llamarla al tenor de la globalización: “la responsividad exige un nuevo estilo administrativo, el de la *gestión pública*”.²⁸³

Desde entonces, dicha gestión pública —*public management*— es el término emblemático que identifica el enfoque de la administración pública que ostenta esta corriente económica neoliberal. Y aunque el uso de este concepto es añejo en Estados Unidos de América y el Reino Unido, su gravitación terminológica más atrayente procede de la moderna versión de la economía neoclásica. El estilo gerencial que propone la OCDE ya lo conocemos, consiste en que la administración pública, una vez reformada a fondo, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial de tipo privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración, reforzada con la dicotomía entre *management* y *policy*.

La responsividad del manejo público tiene una influencia triple sobre la distribución de los costos y los beneficios. En primer lugar, influye en la coparticipación del producto porque el proceso gerencial normal favorece a determinados clientes a expensas de otros. El mane-

²⁸³ *Ibidem*, p. 54. Cursivas del autor.

jo responsivo, en contraste, es aquel que contempla la capacidad que tiene cada cliente para afrontar el proceso gerencial, y facilitar su acceso a las prestaciones que tienen derecho a esperar. En segundo lugar, la mayor responsividad puede implicar un aumento en el costo de los procesos gerenciales, de modo que el incremento debe ser financiado por medio de impuestos o de otro tipo de pago. En tercer lugar, la responsividad puede modificar el equilibrio que el manejo público ha establecido entre *policies* opuestas que están dirigidas a los mismos clientes. En este caso se hace precisa una regulación por medio de decisiones políticas, más que de actos gerenciales.²⁸⁴

El Comité Técnico de la OCDE advirtió que introducir la responsividad gerencial en la administración pública puede ir incluso contra los principios del derecho y la ética jurídica, que han constituido el fundamento del proceso administrativo hasta ahora. La responsividad constituye una medida muy delicada que, para surtir los efectos favorables que plantea, requiere que los gobernantes comprendan realmente como labora el manejo público. Debido a los campos emergentes de intervención pública, tales como el ajuste estructural del Estado en la globalización, reclama que las *policies* sean hechas de un modo más elaborado, y que estén mejor coordinadas con miras a mejorar la cooperación con los clientes. Por esta razón, aquella congregación de expertos en comercio y finanzas no tiene empacho en señalar que la responsividad puede ser una de las perspectivas más interesantes para el estudio de estos temas.²⁸⁵

Ante los nuevos escenarios signados por la globalización, la responsividad constituye un reto para las prácticas administrativas y políticas hasta hoy en día vigentes. En las administraciones públicas de muchos países, las actitudes y la conducta de los servidores públicos, estando determinados principalmente por factores sociales, lo están también de un modo principal por la organización y los procesos de la propia admi-

²⁸⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, *op. cit.*, p. 31.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 32.

nistración.²⁸⁶ Es más, la mayor parte de dichos procesos están orientados hacia el interior, de modo que muchos funcionarios deben ocuparse principalmente de problemas internos de la administración pública. Incluso la demanda de transparencia hecha por los clientes está subordinada al principio de confidencialidad que impera en el proceso administrativo. En contraste con tales prácticas, el nuevo estilo gerencial reclama que la responsividad esté basada en la orientación del trabajo administrativo hacia el exterior, es decir, hacia los clientes.

Pero como los servidores públicos han sido formados profesionalmente para auscultar los intestinos de la administración pública, no su exterioridad, una propuesta esencial consiste en que los asuntos gerenciales se separen de la política para hacer que la responsividad se desplace desde el diseño de *policy*, hacia su aplicación. Ésta es una lección que deben aprender los servidores públicos, cuya iniciación estará centrada en la acción operativa, no en los asuntos políticos, pues ellos, como la administración donde trabajan, deben estar al servicio de clientes que principalmente son empresarios exigentes.

Estas apreciaciones no son fácilmente probables como carencias absolutas en la administración pública. De hecho Naciones Unidas estuvo empeñada en fortalecer las estrategias de responsividad en los países subdesarrollados. A mediados de la década de 1990 externó que la legitimidad y credibilidad de todo gobierno depende de la medida en que los funcionarios públicos sean responsables del logro de los objetivos nacionales. Dicha responsabilidad es “hacia arriba” con relación a un poder legislativo informado, y “hacia abajo” con relación al público, incluso como “cliente” de los servicios públicos. Se trata de un sentido de responsividad administrativa fundado en una clara cadena de responsabilidad desde la cumbre de la organización, hasta la base, desde la hechura de *policy* hasta la prestación de los servicios públicos.²⁸⁷

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, Nueva York, 14-23 de marzo de 1994, pp. 8-9.

La responsividad administrativa propuesta entraña el desarrollo de sistemas eficaces de contabilidad e información sobre la gestión pública, la especificación de estándares de servicio o de rendimiento (calidad) cuando es posible, y una clara comprensión de lo que se debe hacer, incluidos costo y cronogramas. Comprende asimismo una declaración personal de objetivos para cada funcionario superior de la administración pública (o “gerente público”) revisada anualmente como parte de la evaluación de su desempeño. Esta declaración tendría efectos sobre sueldos, traslados de carrera, ascensos y jubilación. Finalmente debemos considerar la responsabilidad financiera, que tiene elementos nacionales e individuales de responsabilidad presupuestaria.

Un primer tema propuesto por la OCDE es el siguiente: la mayor parte de la acción administrativa está basada en una teoría racional—usualmente derivada de las ciencias sociales—, según la cual todo problema puede ser comprendido y analizado; y que las leyes pueden ser escogidas y la acción administrativa ampliamente especificada antes de que comience su implementación. La administración debe ser asociada a la noción de responsividad con base en el razonamiento del sector privado, tal como es observable en las reformas administrativas contemporáneas. La responsividad puede igualarse con esa disciplina de las ciencias gerenciales que se llama *marketing*.²⁸⁸

Pero no hay que alarmarse por los alcances de la primera propuesta gerencial, pues se sabe que el mercadeo (*marketing*) es un concepto ajeno al mundo administrativo e inspira gran desconfianza entre los funcionarios. Es más, ellos razonan que el mercadeo es “contrario a la ética administrativa”. En efecto, no se debe alarmar nadie por la introducción del ideario privado a la administración pública, ideario integrado por nociones como el individualismo, el egoísmo y la ganancia, pues se trata de términos que replantean la utilidad social de las intervenciones públicas, y representan una nueva visión de los funcionarios hacia sus deberes, toda vez que la internalización en su per-

²⁸⁸ Organisation for Cooperation and Development, *op. cit.*, pp. 31-32.

sonalidad puede abolir aquella apreciación que es sencillamente un mero “rechazo patológico”. En todo caso este rechazo no obedece a que el manejo público sea defectuoso, porque esto es imposible, de modo que hay que escudriñar en esa actitud patológica que proviene de la naturaleza de funcionarios públicos formados en las filas de un Estado nacional —y de derecho— retrógrado y en vías de extinción.

Por tal motivo, “si la responsividad está ligada al pensamiento gerencial, entonces no encontrará partidarios en una administración dominada por una tradición de pensamiento jurídico o económico, en la cual son pocos los reclutas con formación en manejo”.²⁸⁹ Al tenor de estas ideas, no hay que adaptar el modelo neogerencial a la administración pública, sino la administración pública al modelo neogerencial, toda vez que sería mejor que ni abogados ni economistas —que no militen en el neoliberalismo— laboren en el gobierno, tal como lo había propuesto hace más de siglo y medio Henri de Saint-Simon como un rechazo de los primeros.²⁹⁰

La idea que tiene la OCDE sobre el servidor público y su entorno organizativo es inapropiada, pues desde antaño existen programas de evaluación de su desempeño. La ONU insistió a mediados de la década de 1990 en perseverar para que la evaluación del rendimiento en la administración pública incluyera el desempeño de cada funcionario público en su trabajo, evaluado periódica y rigurosamente, así como en la capacidad de las organizaciones públicas para desempeñarse eficiente y eficazmente en las tareas diarias y en las faenas de largo plazo. El rendimiento general de la administración pública está afectado significativamente por la calidad de la administración del personal, el otorgamiento de facultades a los funcionarios y la motivación del servidor

²⁸⁹ *Ibidem*, pp. 32-33.

²⁹⁰ Hacia 1820, Henri de Saint-Simon había referido que los propietarios de los medios de producción manufactureros, agrícolas, artísticos y comerciales, constituían una clase industrial cuyo trabajo había situado a la economía como la fuerza principal del desarrollo nacional de Francia. Al mismo tiempo, su labor los había convertido en los administradores más aptos por dirigir negocios complejos cuyo éxito económico así lo demostraba. Ellos debían ocupar el sitio más elevado de la jerarquía de una sociedad, que hasta entonces había sido ocupado por los juristas. Henri de Saint-Simon, *El sistema industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1820).

público, así como por su percepción ante el público. Más trascendentalmente, el servicio público depende de una continuidad razonable de las *policías* y de administradores, entendida la continuidad y la situación de los servidores públicos en términos de seguridad de empleo y remuneración, pero con estrecha vinculación a sistemas de evaluación rigurosos. Se trata, en suma, de una propuesta a favor de una administración fundada en el desempeño.²⁹¹

El Estado globalizado del planeta, reproducido como clon por doquier bajo las prédicas neoclásicas de los organismos económicos internacionales, implanta como emanación suya, a un modelo único de manejo público estándar para todos los países sin detenerse en peculiaridades, distinciones ni diversidades.

Este modelo se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio;
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas para un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones;
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces;
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.²⁹²

Un manejo diseñado de tal modo permitirá que el gobierno se adapte a los cambios globales en forma automática, flexible y económi-

²⁹¹ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, 1994.

²⁹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, p. 37.

ca. Para fomentar la cultura orientada hacia los resultados, es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos públicos, pues la finalidad radica en estimular que los manejadores dediquen más tiempo a los resultados, otorgándoseles más libertad y autonomía en el uso de esos recursos, sean recursos financieros o recursos humanos –en todo caso para esta visión el ser humano es un recurso–. El incremento de autonomía comparte espacios con el fortalecimiento de la responsabilidad en la gerencia de resultados. Esta gerencia entraña el uso de distintas fórmulas contractuales que definen a los niveles de financiamiento globales, calculados ocasionalmente a plazos de varios años. Brevemente hablando, el manejo por resultados consiste en la determinación de cómo se deben ejecutar los programas establecidos, y supone la confección de indicadores que facilita la supervisión, el conocimiento y la evaluación de los logros en término de los resultados. La OCDE se ha lisonjeado de que, a través del manejo por resultados, se establece una estrategia de esfuerzo dirigido a dejar actuar a los gerentes, y paralelamente, forzarlos a actuar.

La orientación hacia el cliente resulta decisiva en la gerencia por resultados, sobre todo en lo relativo a los servicios públicos cuando su prestación involucra el uso de fondos igualmente públicos. Por consiguiente, se generaliza la práctica de establecer normas de servicio que especifican la calidad esperable por el consumidor, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación.

Este tipo de recomendaciones también se formularon en otras instancias internacionales, como la ONU, pero con mucho más ponderación y reserva, y en la medida en que fueran esencialmente un vehículo para la delegación de autoridad, colocando la facultad de adoptar decisiones lo más cerca de la entidad llamada “persona/cliente/ciudadano”. Esta delegación permite otorgar facultades a los funcionarios públicos, para así fomentar su dedicación a la tarea a realizar.²⁹³ Tales medidas, sin embargo, deben consistir en programas

²⁹³ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, 1994, p. 8.

más amplios para lograr que los gobiernos examinen la forma de enfrentar el cambio organizativo, a través de medidas de redistribución, descentralización, desconcentración y delegación.

Una gerencia orientada al cliente requiere que los productos y servicios que emanan de su actividad sean competitivos en el mercado, pues aunque el establecimiento de la competencia no siempre ha sido posible ni oportuna, las reglas del mercado han sido positivas en los países donde se implantaron. En efecto, los expertos de la OCDE infieren que la introducción de la competencia en el sector público fomentó el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, así como de su nivel eficiencia y la reducción de los costos. E insisten en que, “desde esta perspectiva, la adopción de armas mercantiles y la privatización constituyen importantes posibilidades y actuación”.²⁹⁴

El éxito de la implantación de los mecanismos de mercado en los procesos de gobierno es tal, que deben ser adoptados por un mayor número de los países del mundo. Medidas inspiradas en esos mecanismos, tales como la facturación a los consumidores, los mercados internos y la contratación por fuera (*contracting out*), facilitaron la reducción de gastos y la obtención de mayor eficiencia. A estas bondades publicitadas por la OCDE se debe sumar el logro de una relación equitativa entre la calidad del servicio y su costo.²⁹⁵ De hecho, la demanda de los servicios que ha emergido a través de las reglas del mercado, constituye el indicador más riguroso de los resultados de un servicio público de tal modo endoprivatizado,²⁹⁶ y que contribuye a la consecución del objetivo de medir adecuadamente los rendimientos del Estado.

²⁹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, p. 40.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 41.

²⁹⁶ El autor de estas líneas ha hecho una distinción entre exoprivatización y endoprivatización. La *exoprivatización* consiste en el proceso por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La *endoprivatización*, por su parte, es la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exoprivatización, en la cual el manejo público es el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En tanto la exoprivatización incide en el *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*. Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 1999, pp. 45-46.

La gerencia global diseñada con base en la orientación al cliente, que está sumergida en el mercado y sometida a la competencia en la provisión de servicios, personifica un manejo público desregulado, pues una gestión racional de la normatividad entraña un objetivo muy importante de la actividad gubernamental. En efecto, los esfuerzos realizados por los países de la OCDE para aminorar el volumen de las normas, así como mejorar su calidad, ha derivado en la supresión de reglamentos anticuados, o que habían sido rebasados por la realidad, o que dificultaban el ejercicio de las funciones administrativas.²⁹⁷ Paralelamente, la internacionalización ha reforzado estos cambios por la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de cooperación.

La promoción de un modelo estándar de implementación fabricado como mercancía para el consumo de los países subdesarrollados, ha derivado en subtipos de manejo que supuestamente tienen fuentes diversas, pero cuyos lazos filiales son muy estrechos. En efecto, se trata del modelo “mercado” al que se refería Fred Riggs años atrás, y que sustituye al modelo “oficina”. Laurence Lynn cree que existe un modelo único inherente a la globalización, aunque ha sido bautizado de manera diversa como *paradigma posburocrático*, *gobierno empresarial* y *nuevo manejo público (new public management)*.²⁹⁸ El paradigma posburocrático se debe a Michael Barzelay,²⁹⁹ en tanto que el concepto de gobierno empresarial es obra de David Osborne y Ted Gaebler.³⁰⁰ El nuevo manejo público es el modelo más representativo de la globalización y consiste en el prototipo de estandarización aquí reseñado.

La voz *nuevo manejo público* se utiliza como un término genérico y como formulación útil para resumir y describir cómo algunas partes de la administración pública se adaptan a los mecanismos de actuación

²⁹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*, pp. 41-42.

²⁹⁸ Laurence Lynn, “The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View”, *International Public Management Journal*. vol. 1, núm. 1, 1996, <http://willamette.edu/fthompson/ipmn/research/journal/journal2/html>

²⁹⁹ Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Ángeles, University of California Press, 1992.

³⁰⁰ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

cercanos a las metodologías del sector privado. Dicho manejo conlleva la transformación de los modelos de gestión del sector público que operan en dos direcciones paralelas y entrecruzadas: el primero es el *down-grid*, el segundo es el *down-group*.³⁰¹

El modelo *down-group* supone que el sector público se diferencia decrecientemente con respecto del sector privado por cuanto a personal, estructura salarial y métodos de acción. El movimiento *down-grid*, por su lado, implica la reducción de los límites que la uniformidad y rigidez propios de las reglas y los procedimientos imponen a la acción de la administración pública, especialmente en lo tocante al personal, los contratos y la estructura financiera. Sin embargo, ambos modelos contrastan por igual con el enfoque clásico de administración pública que se caracteriza por la idea de un sector público nítidamente diferenciado del sector exterior (*group*), y uniforme con respecto a sus reglas y procedimientos internos (*grid*).

Los contrastes entre los modelos gerenciales y el modelo clásico, son los siguientes: en primer lugar referimos las modificaciones presupuestarias destinadas a mejorar la transparencia contable y el relacionar los costos con los resultados logrados, no tanto con los recursos consumidos. Aquí existe la necesidad de indicadores que sirvan para medir los resultados. En segundo lugar se observa a las organizaciones como una cadena relacional con escasa confianza entre el actor principal y los agentes secundarios, es decir, como una red de contratos signados capaces de adecuar los incentivos a los resultados. En tercer lugar se desagregan las tareas de la administración pública a través de fórmulas semicontractuales, o cuasimercantiles, y se introduce la distinción comprador-proveedor para reemplazar a las estructuras unificadas de prestación y planificación funcional. En cuarto lugar se fomenta la competencia entre los entes públicos, las empresas privadas y las organizaciones no lucrativas que prestan los servicios públicos. Finalmente

³⁰¹Patrick Dunleavy y Christopher Hood, "De la administración pública a la nueva gestión pública: Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados", *Gestión y análisis de políticas*, núm. 3, Madrid, 1995, p. 105.

se descentraliza la provisión de servicios hasta el tamaño mínimo posible para facilitar a los clientes mayor margen de opción entre proveedores alternativos (*exit option*), más que hacer que los usuarios se manifiesten sobre los efectos de los servicios que reciben (*voice option*).³⁰²

La globalización económica es la madre del neomanejo público, que ha sido observado bajo una apreciación unidimensional de la historia reciente y que es asimilado por la planetización administrativa sucedánea bajo la férula de la economía neoclásica. El nuevo manejo público consiste en un modelo de implementación privada de lo público que ha sido manufacturado con la materia prima de la economía neoclásica, y que entraña una propuesta transdisciplinaria orientada a colonizar la administración pública. Ese neomanejo es un reflejo de la globalización cuyo objeto es estandarizar las metodologías de gestión interna en todos los países del mundo, tomando como base la experiencia vivida en el Reino Unido y Australia, así como Canadá y Estados Unidos de América, pero cuyo ejemplar emblemático es Nueva Zelanda.

Para hacer factibles sus diseños, esta cruzada transdisciplinaria es construida con materiales provenientes de la subcultura neoliberal anglosajona y movilizada a través de un discurso que fluye en el idioma de los países que ostentan esa cultura. El nuevo manejo público es una transdisciplina anglosajona en idioma inglés para la cual muchos países no tienen traducciones adecuadas, y mucho menos fórmulas racionales de recepción y adaptación crítica. Se trata de una transculturación que obra sin adaptaciones, como una mera adopción que es asumida sin ajustes, y no contempla acondicionamientos idiomáticos a la legislación vigente del país receptor.³⁰³

³⁰² *Ibidem*, pp. 105-106.

³⁰³ Los problemas de adaptación saltan a la vista desde el idioma inglés mismo, como es visible en un artículo preparado originalmente en italiano y luego traducido al español —con actualizaciones—, donde conceptos claves quedan sin traducir. Ellos son: *new public management*, *Financial Management Initiative*, *Next Steps*, *National Performance Review*, *benchmarking*, *public governance*, *empowerment*, *top down*, *botton down*, *botton up*, *quality awards*, *case management* y *disease management*. Marco Meneguzzo, “Repensar la modernización administrativa y el New Public Management”, *Reforma y Democracia*, núm. 11, Caracas, 1998, pp. 142-164 (la versión preliminar en italiano fue presentada en el Congreso Internacional del Centro de Administración para el Desarrollo, en 1997).

El neomanejo público es un modelo de implementación unilingüe y unicultural, un fenómeno inherente a un puñado de países anglosajones que se exporta como una mercancía para que se consuma en los países subdesarrollados a través de ofertas que se concentran y luego se distribuyen a través de la OCDE. Esta exportación mercantil es asegurada por medio del financiamiento condicionado del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que se conoce con el eufemismo de “reforma estructural”.

La economía neoliberal ha producido una mercancía llamada neomanejo público que se puede traficar a través de las fronteras nacionales y ser consumida por cualquier tipo de cliente gubernamental. Para facilitar su procesamiento comercial, ese neomanejo ha sido manufacturado como valor de cambio para ser exportable y tener circulación fluida en el mercado mundial de tecnología gerencial privada, cuyo destino son los gobiernos de los países subdesarrollados del orbe. La estandarización gerencial planetaria a través del neomanejo público intenta encontrar un punto de origen común entre todos los países del planeta, alegando que se trata de un fenómeno universal emergente de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y entre el sector público y el sector privado.

La nueva religión gerencial se cultiva en una catedral de donde emana la estrategia mundial de promoción del nuevo modelo de implementación: la OCDE, cuyas publicaciones —fundamentalmente las promovidas por el Comité de Manejo Público (Public Management Committee)— refractan los avances e iluminan las líneas futuras que se sugieren a sus miembros, así como a un amplio repertorio de potenciales consumidores de países ajenos a la misma. La OCDE aspira a sembrar sus técnicas gerenciales privadas en un universo indiferenciado, independientemente de la naturaleza política de cada nación.³⁰⁴ Siendo el nuevo manejo público fundamentalmente un conjunto de técnicas, no por

³⁰⁴David Mathiasen, “The New Public Management and Its Critics”, *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 2, 1997, p. 1, <http://willamette.org/ipnm/journal/journal2/html>

ello desecha del todo tener inspiraciones académicas que juzga de valor teórico, de modo que frecuentemente en sus prácticas subyacen las ideas de Thomas Peters y Robert Waterman sobre la excelencia de las empresas de negocios.³⁰⁵

En la nueva etapa *posburocrática* ocurre un fenómeno de posmodernización cuyo signo es una fuerza superior al nacionalismo, cuyo carácter es la discontinuidad histórica, y la internacionalización de las elites administrativas, de las reformas, de la *praxis* y de la política. El Estado posmoderno es el producto del triunfo del capitalismo basado en la economía de mercado mundial, luego del desplome de los regímenes socialistas de Europa que es juzgado como definitivo.³⁰⁶ Una vez arrasada la burocracia nacional en estos regímenes, el capitalismo globalizado requiere abolir al estatismo empresarial que sobrevive en los gobiernos capitalistas porque estorban al mercado mundial, interfieren el libre flujo de capitales y limitan la movilidad laboral. En contraste con la visión del nacionalismo sobre un Estado burocrático fuerte, el globalismo exige un irrestricto movimiento de capitales apátridas a través de fronteras permeables al libre paso del dinero circulante.

El modelo gerencial estándar así descrito es de carne y hueso, por decirlo de algún modo, y existe típicamente en un país donde se ha personificado plenamente: Nueva Zelanda. El modelo exalta la utilidad de la gerencia por resultados y ha sido ese país su implantador incondicional, pues su administración descansa en aquellas herramientas que vinculan las grandes funciones del gobierno, con las metas operacionales y sus resultados.³⁰⁷ Allí se han establecido “áreas estratégicas de resultados” que se reflejan en “áreas claves de resultados” de los departamentos administrativos y de sus agencias, que de tal modo sirven de sustento al compromiso de desempeño establecido entre el ministro y los titulares de cada uno de esos departamentos. Este compromiso está

³⁰⁵ Thomas Peters y Robert Waterman, *In Search of Excellence*, Nueva York, Warner Books, 1982.

³⁰⁶ Laurence Lynn, *op. cit.*, pp. 6-7.

³⁰⁷ Public Management Committee, *Issues and Developments in Public Management*, París, Organization for Economic Cooperation and Development, 1997, pp. 21, 41 y 43.

vinculado con acuerdos de adquisiciones que cubren la provisión de los bienes y servicios.

En la “administración pública” neozelandesa –hasta donde cabe este término con plenitud– se han establecido los mecanismos de mercado para mejorar, se dice, el control de los gastos públicos, adelantar sobre las relaciones contables, e incrementar la flexibilidad y la “responsividad” administrativa. Los mecanismos de mercado están acompañados con el uso de cargos al usuario, contratación por fuera, *vauchers*, convenios intergubernamentales, financiamiento de infraestructura con la asociación de recursos públicos y privados, “corporativización” y privatización. Obviamente han sido implantados mecanismos de competencia, objetivos de lucro, incentivos económicos para el personal y toma de decisiones descentralizadas.

La “corporativización” es un concepto clave que significa, en el seno de esa administración, que sus departamentos operan como unidades con autonomía de manera similar a la empresa privada, y que dedican su trabajo a la producción de bienes y servicios tales como la generación de energía eléctrica, el servicio postal y la producción forestal. Su operación bajo la modalidad de negocio rentable está nutrida por un desempeño financiero transparente, en tanto permanezcan como propiedad del gobierno. El concepto de “corporativización” entraña la existencia de dividendos por los rendimientos, o bien, pérdidas por las desazones en el mercado. Sin embargo, tal estatuto organizativo no es sino una etapa transitoria hacia la privatización de la producción de esos bienes y servicios.

La estrategia seguida por la nueva gerencia pública es poco o nada alentadora, principalmente en países subdesarrollados, su destino clientelar preferente. De hecho los saldos del neoliberalismo han sido desastrosos para su nivel de vida, de modo que a la década perdida de 1980, ahora hay que añadir la pérdida del decenio 1990.

La administración pública en la era de la globalización

Así como el Estado es todavía útil en la globalización porque juega en su proceso un papel gerencial eminente, la administración pública también lo es, porque no toda la actividad estatal es económica, sino social y política, toda vez que estas materias deben articularse con la economía interna y externa.

SALDOS DEL NEOLIBERALISMO

La situación social en muchas partes del mundo ha llegado a un punto crítico, a partir del cual sociedades enteras están en peligro de convertirse en social y políticamente inestables. El sufrimiento de grandes masas de la población mundial es tal, que la búsqueda de soluciones sociales debe situarse como prioridad de la atención pública durante las próximas tres décadas del nuevo siglo. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se llevó a cabo algunos años atrás, dio un renovado impulso al tema e instó a los gobiernos para que establecieran marcos para el desarrollo social, cuya base sea la cultura de la cooperación y la asociación de esfuerzos. Las reducciones del gasto público en años recientes han tenido un efecto nocivo para el desarrollo de los servicios sociales en muchas partes del mundo. Por lo tanto, hay que destacar que existe una relación causal entre el debilitamiento del Estado y la administración pública, y el declive de los servicios sociales, de modo que es imperioso formar capacidades administrativas necesarias para su reinvindicación.³⁰⁸

Estas tendencias son observables también en los países desarrollados, pero es particularmente en las naciones subdesarrolladas donde se revela con mayor crudeza el aumento acelerado de la pobreza. Día a

³⁰⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la 12a. Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, 1995, p. 13.

día hay más familias que viven por debajo del nivel de la pobreza, incrementándose aceleradamente su pauperización porque no pueden satisfacer las necesidades básicas. Grandes cantidades de trabajadores capacitados han perdido su base económica descendiendo todavía más en la escala social, toda vez que la pobreza tiende a concentrarse en los niños, las mujeres y los jóvenes. En América Latina se ha descapitalizado a los sistemas de educación y salud, ampliándose la brecha entre los grupos sociales prósperos y los más abandonados.

Todo esto ha derivado en el reconocimiento del carácter capital de la función del Estado en la promoción del desarrollo social, porque sólo el Estado puede diseñar e implementar *policies* sociales en gran escala y asegurar su coordinación eficaz. La administración pública debe ser capaz de encarar las causas profundas de la pobreza y la desigualdad, y mejorar la situación de las sociedades que han llegado a un nivel crítico, reduciendo las brechas sociales y promoviendo la igualdad. Esa función capital incumbe a la administración pública porque funge como coordinadora de la prestación de los servicios sociales básicos, que el mercado no puede prestar, toda vez que hoy existe una reorientación de las prioridades del desarrollo hacia una mayor inversión en el ser humano. En suma, los gobiernos deben asumir el liderazgo del proceso colectivo de inversiones masivas sustentadas a largo plazo en los sectores sociales más vulnerables.³⁰⁹ Pero la administración pública debe generar mayor calidad en la hechura de sus *policies*, especialmente porque las *policies* sociales actualmente sólo se dirigen a resolver las “bajas” causadas por las *policies* económicas. Las administraciones públicas deben elaborar una política coherente de desarrollo social, que entrañe una mejor articulación entre esas *policies* sociales y los instrumentos económicos.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 13.

ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Tiempo ha que el concepto de administración para el desarrollo desapareció del léxico administrativo, donde en las décadas de 1970 y 1980 tuvo un lugar cimero. Pero ahora, como ocurre con otras ideas que suelen ser inmortales, tal concepto renace con gran vigor además de añadir la noción de *sustantividad*.

La administración pública aún tiene una gran influencia sobre el desarrollo económico sustentado en países que padecen de grandes atrasos. La noción de *sustantividad* da forma a la creciente intervención de los gobiernos nacionales en el proceso de desarrollo. Se trata de un concepto dotado de aspectos físicos y humanos. El aspecto físico refiere la introducción en la administración pública de las preocupaciones por el agotamiento y la degradación de los recursos naturales, en tanto que el aspecto humano pone de relieve la necesidad de procurar el crecimiento económico, pero no como fin en sí mismo, sino como un medio de mitigar la pobreza y capacitar a las personas para que formulen libremente sus opciones y configuren sus vidas por ellos mismos. Es un nuevo paradigma del desarrollo, que enfrentado a la dominante orientación hacia el mercado, entraña que los gobiernos asuman la responsabilidad de proteger a los pobres y los desamparados, y procurar formas de desmarginalizarlos a través de su acceso a los bienes productivos y por medio del fortaleciendo las redes sociales de seguridad.³¹⁰

La permanencia de la función de la administración pública en el desarrollo económico sustentable consiste en la planificación y la gestión de las *policies*, y la movilización de los recursos y los programas de gasto público. En el grado en que esa función se reorienta desde la prestación de servicios públicos, hacia la facilitación, la promoción y la reglamentación, necesita nuevas actitudes y técnicas novedosas, así como competencias profesionales mayores. Para lograr *policies* ade-

³¹⁰ *Ibidem*, p. 10.

cuadas en un mundo universalizado y complejo, es necesaria más capacidad de los servidores públicos y mayor eficiencia de los sistemas administrativos. Por lo tanto, *policies* macroeconómicas sólidas son la base de un crecimiento económico sustentable que depende de un marco claro y estable de actividad gubernamental en el comercio y la materia de competencia, así como en el control de los monopolios, y en las materias laboral, ambiental, de inversiones extranjeras y fiscal. Esa actividad incluye los incentivos para las inversiones, y las *policies* monetaria y cambiaria.

Como resultado de los cambios planetarios, los gobiernos intervienen menos en la economía y están desapareciendo los monopolios estatales, al mismo tiempo que se favorecen las actividades creadoras de riqueza en el sector privado. Pero el Estado continúa interviniendo allí donde hay razones demandantes de su participación. Las corrientes comerciales que se mueven hacia los países subdesarrollados dependen principalmente de las percepciones que tienen los inversionistas sobre la estabilidad política, social y económica doméstica, de modo que favorecerlas depende mucho de la administración pública. Paralelamente, una buena parte de esa percepción radica en la liberalización de la economía nacional y en su apertura a la competencia internacional. Sin embargo, esto no significa que el Estado remueva forzosamente toda restricción o que elimine absolutamente la protección de las empresas privadas nacionales. Sencillamente el nuevo horizonte donde se mueve el Estado significa la reorientación desde su aislamiento, hacia la participación activa ante las oportunidades mundiales que ofrecen el comercio mundial y las inversiones foráneas.³¹¹

Hay que consignar especialmente el papel de las finanzas públicas en la globalización, pues ellas configuran el curso del desarrollo de todos los países. En efecto, el gasto público, los impuestos, los gravámenes a los usuarios y los empréstitos provenientes del extranjero, afectan la conducta de productores y consumidores. Asimismo repercuten en

³¹¹ *Ibidem*, pp. 11-12.

la balanza de pagos, la deuda externa, y las tasas de inflación y los tipos de interés y de cambio. Muchos países subdesarrollados enfrentan el desafío de conservar la estabilidad macroeconómica, sin retardar el desarrollo a largo plazo. Pero cuando este equilibrio tan delicado tiende a lo primero, una austeridad fiscal insensible que va acompañada de recortes presupuestales a las *policias* sociales es fuente de recesión y motivo de que la carga del ajuste recaiga inveteradamente sobre los pobres.³¹²

No debe pensarse que la administración pública está vacunada contra las infecciones causadas por el virus de la innovación tecnológica, pues existen diversos medios para desarrollar al buen gobierno, entre los que destacan los instrumentos y las tecnologías de gestión. Muchos de ellos pueden integrarse fácilmente a una amplia gama de procesos administrativos, como las tecnologías de automatización de oficinas, los registros de manejo presupuestario y financiero, y los sistemas de información de la administración de personal. Hay que añadir medios administrativos muy útiles como la evaluación de desempeño, la planificación estratégica, la transparencia, la rendición de cuentas, el traspaso de competencias y la descentralización de la toma de decisiones. Cada administración pública nacional entraña una singularidad, de modo que ella misma determina sus requerimientos en materia de formación de capacidades. Sin embargo, podemos señalar algunas esferas de carácter general.

La primera consiste en la generación del conocimiento y de la creatividad en la definición de estrategias, que son responsabilidades centrales de la administración pública en la gestión de los asuntos públicos. La segunda entraña desarrollar capacidades para enfrentar las complejidades y los cambios rápidos que exigen perspectivas universales, pero que paralelamente desenvuelven una especialización que demanda conocimientos y capacidades concentrados. La tercera esfera involucra un volumen colosal de información necesario para una admi-

³¹² *Ibidem*, p. 12.

nistración pública eficaz, así como para utilizar adecuadamente la información procesada con miras a adoptar decisiones rápidas y confiables.³¹³ Hay que destacar que el conocimiento de la tecnología de las comunicaciones para las investigaciones y la glosa de información, así como de adopción de decisiones, será una exigencia básica para el personal de la administración pública.

La cuarta esfera es el diseño de nuevas organizaciones públicas y la reestructuración de las existentes. La quinta, finalmente, entraña la transparencia y la rendición de cuentas porque es esencial que las administraciones públicas sean capaces de supervisar la utilización de los recursos públicos de conformidad con las normas y los procedimientos establecidos, así como desde la perspectiva de los resultados logrados con dichos recursos. La gestión global de los recursos financieros comprenden los recursos que proceden del exterior, de modo que esta gestión ostenta de suyo una dimensión internacional. Una rendición de cuentas financiera exacta es fundamental para el uso apropiado de los recursos, lo mismo que para asegurar la transparencia en su contabilización con respecto al producto y al rendimiento de los programas gubernamentales. Los sistemas de gestión financiera deben ajustarse a las normas internacionales, y se debe capacitar al personal administrativo encargado de supervisar y administrar esos sistemas.³¹⁴

Las notas anteriores muestran transparentemente que el fin de la administración pública no está por llegar; no al menos ahora, ni en el futuro inmediato, de modo que sin desdeñar lo bueno que pueda traer el nuevo manejo público, no cabe duda que aquella otra no perderá su lugar principal. Esto obedece, en esencia, a que la una y el otro realizan faenas diversas: la administración pública trabaja principalmente en la esfera política, en tanto que el manejo público lo hace primordialmente en la economía. El Estado, hay que recordarlo, tiene funciones

³¹³ *Ibidem*, pp. 25-26.

³¹⁴ *Ibidem*, pp. 26-27.

políticas y económicas que son distintas, aunque estrechamente relacionadas.

Es oportuno, entonces, que el modelo neogerencial sea revisado a fondo y así aquilatar su alcance efectivo.

Límites de aplicabilidad planetaria del nuevo manejo público

El nuevo manejo público es identificado internacionalmente con la inevitable “marcha de la historia”, a partir del libro de David Osborne y Ted Gaebler publicado en 1992. Sin embargo, existe una clara oposición contra la opinión de ambos autores, según la cual está en marcha un movimiento global inevitable hacia el único modelo de nuevo manejo público, pues existen escenarios con futuros múltiples. Inclusive hay reformas del sector público que incorporan asuntos que trascienden las consideraciones inmediatas de mero costo y calidad, que alcanzan un estatuto constitucional.³¹⁵

Igualmente hay una fuerte confrontación política global al nuevo manejo público, toda vez que la hostilidad inicial de la izquierda ante las privatizaciones, y determinadas formas de descentralizar y usar los indicadores de resultados ha mitigado rápidamente las reformas, una vez que se han puesto en movimiento.³¹⁶ Hay que sumar, más recientemente, la proliferación de “globalifóbicos” y de las movilizaciones y protestas ya referidas.

En el terreno académico los administrativistas públicos suelen expresar fundadas reservas sobre el alcance efectivo de la implementabilidad del nuevo manejo público, de modo que se juzga como inaplicable, no digamos a todo el planeta, sino a la integración regional. La neogerencia pública es uno de los aspectos de las reformas en boga que, breve-

³¹⁵Dunleavy y Hood, *op. cit.*, p. 110.

³¹⁶*Ibidem*, p. 106.

mente hablando, representa una especie de sumario o síntesis de lo que el gobierno está haciendo en la práctica. Concebida de tal forma, también refiere un conjunto de prescripciones de lo que deberían hacer. Pero en realidad se ha dicho con razón que es menos que esto: “el NPM [*new public management*] es un espejismo académico que desde la distancia parece proveer dirección, propósito y alguna relevancia para el proceso de investigación. Pero como enfoque está desintegrado y tiende a la disipación”.³¹⁷

El plan de integración de los países europeos –muchos de los cuales son miembros de la OCDE– buscó una concepción diversa a la que le ofrece ese paradigma, pues ante problemas realmente trascendentales su capacidad resulta muy estrecha, sobre todo cuando los problemas medulares son políticos.

El problema central de la Unión Europea es la coordinación en gran escala entre sus países miembros, y con la Unión como totalidad. La magnitud de este problema refrenda las enormes limitaciones de aplicabilidad del nuevo manejo público en el ámbito internacional, cuando hoy en día se le sigue proponiendo como metodología gerencial de la interdependencia global. Particularmente es inaplicable en el orden interestatal, como el caso de la integración europea, pues su configuración no contempla enfrentar problemas de diversidad organizativa, interdependencia y coordinación, que es la clave de las vinculaciones entre los países. Por consiguiente, uno de sus pecados epistemológicos más evidentes revela que la neogerencia pública juzga ideológicamente que la coordinación interorganizativa es el resultado artificial del ansia de poder de la burocracia para satisfacer apetitos malsanos, en lugar de concebirla como el medio de asegurar la implementabilidad en situaciones donde existe una red de interdependencia. La respuesta de las reformas auspiciadas bajo el nuevo manejo público ha sido simplificar y facilitar la dirección de las organizaciones, y dis-

³¹⁷Les Metcalfe, “New Challenges in European Public Management Designing Interorganizational Networks”, *IMP Workshop*, Siena, Italia, 1999, p. 2, www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena

tribuir tareas similares en órganos singulares e independientes. La realidad ha demostrado que la presunción reduccionista de que el todo es la suma de sus partes es falsa, y problemas complejos requieren una apreciación de conjunto.³¹⁸

Uno de los problemas asiduos de la reforma administrativa con base en el neomanejo público es la presión de las modas del momento, y particularmente que las organizaciones no mercantiles necesiten medir su éxito a través de un marco ritual que asuman como válido: “si la historia de las reformas de la gestión pública nos enseña algo, es que la mayoría de estrategias miméticas o clonificadoras son profundamente inapropiadas para los casos particulares”.³¹⁹ En última instancia, la ausencia de claridad analítica y la forma posmodernista del debate sobre la reforma administrativa ha conducido solamente a las *policies* de ahorro tradicionales, salvo que los involucrados en el debate disfrutaran del sentimiento de “estar a la moda” y ser parte de un movimiento internacional progresivo.³²⁰

Merced a la clonación inapropiada emergen dificultades más profundas que están relacionadas con la asignación de competencias básicas a los estados de la era actual. Cuando de copiar los modelos gerenciales extranjeros se trató, apenas se contempló que la privatización se ofrece en función del tamaño de las industrias nacionalizadas, toda vez que se omitió que la descentralización, la desconcentración y la agenciación adoptan significados discrepantes en un Estado unitario y en un Estado federal.³²¹

A pesar de todo lo señalado no faltará quien alegue que la fuerza del neomanejo público no es teórica, sino práctica, y que al respecto, los países donde se implantó están a la vanguardia. Sobre el punto ya no existe la seguridad de antaño, ni tampoco en lo tocante al liderazgo de Nueva Zelanda. En efecto, tiempo atrás ese país se consideraba

³¹⁸ *Ibidem*, p. 4.

³¹⁹ Dunleavy y Hood, *op. cit.*, pp. 112-113.

³²⁰ Hans-Ulrich Derlien, “Modernización Administrativa: Moderna, Modernista o Post-Modernista”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núms. 7-8, Madrid, 1998-1999, pp. 13-25.

³²¹ *Ibidem*, p. 24.

como el *desideratum* de la “buena práctica” con base en su competencia mercantil, toda vez que su alta reputación dentro de la OCDE se había fundado en la implantación más radical del nuevo manejo público. Pero actualmente no ofrece evaluaciones consistentes sobre el éxito de las reformas y sobre la conveniencia de continuación de los cambios neogerenciales.³²²

Pero quizá el más grande cambio en el nuevo manejo público globalizador consista en que, siendo originalmente un enfoque de “dentro hacia afuera” que enfatizaba la interfase entre Estado, sociedad y mercado, ahora se está reorientando de “fuera hacia adentro”. En otras palabras: ha dejado de soslayar el reconocimiento de que los problemas centrales en la administración pública clásica consisten en el estudio de las organizaciones del servicio público, desplazándose hacia los problemas de gobernanza (*governance*) que es un tema central de siempre en ciencia política y administración pública.

El nuevo manejo público ha tendido a ser situado en esquemas de investigación que adoptaron un enfoque interno, centrado en la focalización de las reformas microeconómicas en el sector público. Esta focalización ha descartado a la gestión externa de los organismos del sector público dentro de su marco social, político y administrativo. Semejante reorientación hacia los problemas de eficacia interna se asimiló a un tema ancestral en administración pública y ha soslayado los más trascendentales asuntos de la coordinación interorganizativa. En contraste con esta visión de los problemas interiores, enfoques hacia lo exterior como la noción de *gobierno público* o la idea de *macrogerencia*, permiten tratar con problemas interorganizativos que son de naturaleza política.³²³

Otro defecto del nuevo manejo público es que omite considerar la producción no rentable de bienes y servicios. Pero su dolencia más

³²²Elke Löffler, “The Value Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered”, *IMP Workshop*, Siena, Italia, 1999, pp. 5-6, willamette.org/ipmn/research/papers/siena

³²³Helmut Klages, Elke Löffler, “Nouveau Management in Allemagne: Processus de Mise en Oeuvre du Nouveau Modèle de Direction”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 1, Bruselas, 1999, p. 50.

grande es que, al desatender los problemas políticos, soslaya las relaciones entre la administración pública y el contexto del ejercicio del poder que suele determinarla. Tratándose de un modelo de gestión hacia el cambio, ese neomanejo fracasa al desatender los factores políticos cuya omisión explica los grandes infortunios de reformas administrativas abortadas. Son esos factores los que determinan, en última instancia, el alcance de las reformas, entre ellas las reformas de microgerencia como las propuestas por el neomanejo público.³²⁴

En la medida en que el nuevo manejo público ha estado sujeto a un diluvio de literatura sobre lo que es, lo que debería ser y lo que no puede ser, esta noción presenta ahora una grave laguna conceptual. Ese modelo no se puede entender como un paradigma en el sentido de Kuhn, es decir, como una fórmula de consenso en el trabajo de los científicos, ni como una estructura delineada de conocimiento sistemático. Una condición del progreso del nuevo manejo público consistiría en el desarrollo de una teoría aún inexistente.³²⁵

Esa tendencia estaría asimilando al neomanejo público como un campo más de la administración pública, con la cual compartiría sus temas centrales, disipándose de tal modo el objeto de estudio y la oferta de vida intelectual de ese manejo. Dejaría de ser, brevemente hablando, la opción a la clásica administración pública y la medicina para sus males.

Otro tanto se puede señalar de la gobernancia, cuando a ella se asocia al concepto de *sociedad civil* promovido por algunos sectores comprometidos con la idea ortodoxa del libre mercado. El uso de ese concepto está condicionado por el discurso de la *buen gobernabilidad*, y se ha utilizado de manera que debilita los fundamentos de la democracia, más que fortalecerlos. Habida cuenta del vacío político en el término gobernancia bajo el ideario neoliberal, la sociedad civil plantea una oposición inexistente entre pueblo y Estado, o la asimilación de lo

³²⁴ *Ibidem*, p. 51.

³²⁵ *Ibidem*, p. 47.

público a lo privado. El saldo de tales antinomias y confusiones es la interpretación pretendidamente positiva de que una sociedad civil fuerte sólo es posible si hay un Estado débil, o bien, que el gobierno como una expresión de la fuerza del Estado necesariamente tiende a oprimirla. Visiones como las narradas auspician la pérdida de autoridad del Estado y el desarrollo de oligarquías plutocráticas ligadas al capital internacional, en provecho de un discurso antiestatal y en perjuicio de valores esenciales propios de la vida pública y el bien común.³²⁶

Las notas precedentes dejan ver con claridad que los temas centrales en administración pública no se ciñen a problemas donde la gerencia es útil, y que tampoco el tema neogerencial tiene prioridad en su agenda. Esto es observable en un metaproblema que está despertando el espíritu del cambio. Se trata del control político de la administración pública, o lo que es lo mismo, sensibilizar a la burocracia ante la ciudadanía y sus representantes. Éste, ni más ni menos, es un problema medular y general del gobierno democrático moderno.³²⁷

Hay que volver a destacar el modelo universal de reforma con orientación neogerencial: Nueva Zelanda, que detenta los siguientes elementos: traslado de actividades puramente comerciales desde los departamentos ministeriales, hacia las corporaciones que son propiedad del gobierno; privatización de las corporaciones hacia mercados competitivos; reorganización estructural de la administración pública para promover la efectividad a través de la introducción de la competencia; establecimiento de un marco administrativo para la provisión de servicios por el gobierno central, cuya base es el logro de objetivos de desempeño escrupulosamente detallados; y reducción de los presupuestos.³²⁸

³²⁶ Cynthia Hewitt de Alcántara, "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad": <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>, p. 6.

³²⁷ Laurence Lynn, "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. v, núm. 2, México, 1996, pp. 303-318.

³²⁸ *Ibidem*, pp. 310-311.

Esa imagen trasluce sin velo alguno que se está pensando en el sector público en términos del sector privado, sin que semejante experimento aporte pruebas que acrediten logros de las reformas en Nueva Zelanda, de lo que se deduce que los éxitos son limitados.

Las lecciones dejadas por la reforma neogerencial tienen en común el grado en que reflejan preocupaciones políticas de los gobiernos nacionales, más que la implementación de soluciones-modelo, toda vez que las promesas de reforma siguen quedando casi completamente insatisfechas. Esto obedece, probablemente, a que parece que el asunto es adoptar la medida de cambio a toda costa, más que perseverar en sus resultados. Por lo tanto, hay pocas pruebas que indiquen que exista la convergencia en algo siquiera parecido a un nuevo paradigma, toda vez que la OCDE reporta que la tasa de implementación de las reformas es dispareja y que su ritmo de ejecución es lento.³²⁹

Tampoco faltan críticas fundadas que refutan la afirmación de Osborne y Gaebler en el sentido de la inevitabilidad de un nuevo paradigma, pues las tendencias hacia el cambio son múltiples, y existen futuros alternativos para la administración pública si se mira en los aspectos constitucionales. El paradigma posburocrático tampoco se sitúa en el meollo del asunto, porque existe la razón fundamentalmente difícil de imaginar que se pueda establecer un gobierno empresarial-gerencial sin antes transformar la naturaleza del Estado.³³⁰ En efecto, como el estudio de la transformación administrativa es al mismo tiempo el estudio de la transformación política, estamos viviendo, paradójicamente, un periodo que cuestiona fuertemente al paradigma burocrático, sin que se pueda negar que el desarrollo político y el desarrollo burocrático permanecen inextricablemente vinculados. El Estado no puede velar por los intereses del pueblo, y el pueblo no puede perseguir sus intereses, sin una burocracia gubernamental moderna. El problema esencial sigue siendo no tanto extinguir a la burocracia, sino que rinda cuentas al pueblo al que se debe.

³²⁹ *Ibidem*, pp. 311-312.

³³⁰ *Ibidem*, pp. 312-313.

EL PLANETA tiende a la globalización económica, pero se conserva en su condición cosmopolita. En realidad hoy en día ocurren dos fenómenos paralelos que tienen relación entre sí, pero que les caracterizan cualidades diversas y muy propias a cada cual. Uno es la globalización económica, otro la cosmopolítica de las culturas nacionales. De hecho, en las naciones globalizadoras se ha puesto el mismo acento en los aspectos políticos de sus relaciones interestatales, que en las facetas económicas comunes, si no es que más.

Los procesos globalizadores hasta ahora han transferido poderes desde las naciones, hacia un espacio global despolitizado. Pero como en cualquier otro entorno social, incluso en mayor grado por su importancia universal, ese espacio global debe ser regulado, y se habrá de introducir en su seno una carta de derechos y deberes, pues donde existe sociedad, deberá haber leyes.³³¹

“La nación cosmopolita”

La globalización ha sido acompañada por un ensanchamiento de las naciones como ámbitos cosmopolitas, pero también en cada nación se ha desenvuelto un espacio inherentemente cosmopolita. Pero este fenómeno no es nuevo, si bien hoy en día su presencia es más patente. En

³³¹ Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 66.

efecto, la configuración de los estados es un resultado de la guerra, la conquista, así como de la colonización y el asentamiento pacífico. También intervienen las fuerzas opuestas de la fusión y la segregación de fragmentos, provocándose el cruzamiento y el asilamiento de los pueblos, las culturas y las lenguas. Tal es la materia prima con la cual se confeccionaron las nacionalidades.³³²

Éste es el motivo por el cual hoy en día, siendo la nación en sí misma cosmopolita, la identidad nacional sólo puede ser una influencia benigna cuando tolere la ambivalencia y la afiliación múltiple dentro de un Estado. Por ejemplo, hay individuos que son simultáneamente ingleses, británicos y europeos, y que tienen un sentido general de ciudadanía. Pueden considerar que alguna de ellas sea su identidad dominante, pero esto no evita que rechacen las otras.³³³ La nación no es un atributo natural, de modo que por remotas que puedan ser las conexiones que tengan con comunidades étnicas precedentes, las naciones son un producto reciente de la historia, pues todas ellas fueron configuradas a partir de una diversidad de fragmentos culturales. En todo caso, es patente que debido a su desarrollo histórico, todas las naciones preservan la capacidad de autodeterminar su futuro y desarrollar organizaciones estatales que les permitan decidir por sí mismas hacia dónde quieren moverse. El Estado democrático y la nación cosmopolita están vinculados a un campo político más amplio que no puede ser abordado como algo externo de sí mismo, porque esa nación cosmopolita implica una democracia igualmente cosmopolita que está funcionando en una escala global.

La república cosmopolita plantea serios problemas de interconexión y abrasión, entre las fórmulas de adhesión social establecidas dentro de un mismo país. Esto fue visible a finales de marzo del 2001 cuando ocurrió un grave accidente ferroviario en Bélgica, donde tratando de entenderse, sin embargo, un conductor hablaba francés y el otro fla-

³³²Otto Hintze, "La configuración de los estados y el desarrollo constitucional", p. 18.

³³³Giddens, *op. cit.*, pp. 54-56 y 163.

menco, con las consecuencias trágicas sabidas.³³⁴ El regionalismo no es menos recalcitrante en Canadá, donde la frontera cultural construida con el idioma puede ser más fuerte que aquella otra edificada con la política. Marshall McLuhan y B.R. Powers creen que la disputa sobre asuntos lingüísticos entre pilotos y controladores aéreos en Canadá a mediados de 1970, fue una resonancia de la cesión de Quebec al Reino Unido a mediados del siglo XVIII. Desde entonces se había gestado una frontera psíquica entre los vencidos, que era inexistente entre los vencedores. Dicha frontera es un presente histórico imborrado a pesar del transcurrir del tiempo.³³⁵

Las afiliaciones de grupo no existen en menoscabo de la identidad nacional, hay muchas adhesiones como las propias de los barrios de las ciudades y las religiones en el mundo, que no son refractarias con la pertenencia nacional. Pero debido a una cualidad excluyente cuando la adhesión es predominantemente étnica o religiosa, las identidades plantean mayor problema y puede afirmarse que esas tendencias sociales socavan la posibilidad de construir una nación cosmopolita. Hoy en día es una realidad la fragmentación derivada de una identidad nacional que se desgaja por el “tribalismo” étnico, por un lado, y por la desintegración regional de los estados, por el otro. Esto es patente en Europa, donde Yugoslavia y Checoslovaquia se han subdividido, y la antigua Unión Soviética desvanecido, por efecto de las separaciones nacionales, étnicas y religiosas. Un camino similar podría seguir Bélgica e Italia, y hasta los vascos formarían potencialmente un Estado soberano.³³⁶ Sin embargo, en Alemania no existe fragmentación alguna ni hay dos estados, sino uno solo, y no es difícil que esto suceda también en Corea.

Una identidad de alto perfil cultural y político requiere de buenos y pocos límites políticos y culturales, de modo que el número de adhesiones sociales es necesariamente limitado.³³⁷ Si un país debe albergar a

³³⁴ *La Jornada*, México, 28 de marzo del 2001.

³³⁵ Marshall McLuhan y B.R. Powers, *op. cit.*, p. 158.

³³⁶ *Ibidem*, pp. 157-158.

³³⁷ *Ibidem*, p. 164.

una nacionalidad y una pluralidad de culturas, debe existir un punto de equilibrio que evite su fragmentación y consecuente disolución.

Esto obedece a que la unidad provista por la nación procede de una adaptación secular con raíces históricas, que ha suscitado y consolidado un género de cultura. Ella, por consiguiente, es más social que política, la nación descansa más en bases familiares e individuales que en fundamentos estatales.³³⁸

En el futuro la construcción de las naciones deberá ser diversa al método seguido por las generaciones anteriores, pues en el pasado las naciones estaban construidas predominantemente a partir del antagonismo hacia otras naciones. En efecto, antaño la anglicana Inglaterra se gestó con base en su hostilidad hacia la Francia católica. Ese problema había sido detectado en 1800 por Johann Gottlieb Fichte, quien explicó que:

desde los tiempos más antiguos se ha sentido confusamente que un Estado formado por una isla (especialmente mientras los demás imperios todavía no disponen de sus fronteras naturales ni se puede hablar de un equilibrio de poderes entre ellos) no constituye propiamente un todo independiente; que semejante todo independiente debería tener un pie firme sobre el continente, y que se debería considerar a las islas sólo como un anexo: por tanto, que, por ejemplo, las islas Británicas pertenecen propiamente a la tierra firme de Francia. Entonces se discutía si el señor de la tierra firme debía extender su dominio a las islas o si el soberano de las islas, más poderoso, debía extender el suyo a la tierra firme. Se ha intentado ambas cosas. Los príncipes franceses se han apoderado de Inglaterra, los reyes ingleses de Francia, y estos últimos manifiestan sus pretensiones todavía ahora, al menos mediante sus títulos. A esto se añadía, en la época moderna, otra aspiración no del todo natural a la supremacía en el comercio mundial y el sistema colonial de ambos imperios, igualmente poco natural. De ahí las guerras desde los tiempos más antiguos hasta hoy. De ahí el odio nacional que se prodigan ambos pueblos, el cual es mucho más violento por el hecho de que los dos estaban destinados a ser uno solo.³³⁹

³³⁸ André Siegfried, *op. cit.*, p. 49.

³³⁹ Johann Gottlieb Fichte, *op. cit.*, p. 124.

En la medida en que las fronteras se tornan más difusas, y que las demandas de autonomía local se hacen más insistentes, antiguas formas de identidad nacional deben ser reestructuradas. Hoy día las identidades nacionales deberán basarse en entornos signados por la tolerancia, donde coexisten lealtades paralelas. Quizá el mejor ejemplo de lo dicho lo represente el concepto de “britanidad”, sin duda uno de los más confusos, pues no pocos dicen “Inglaterra” cuando quieren hablar de “Gran Bretaña”, y a la inversa. Igualmente, “Bretaña” [*Britain*] no es igual a “Gran Bretaña”, pues esta última incluye a Inglaterra, Escocia y Gales, ni es similar el “Reino Unido”, que es la Gran Bretaña más Irlanda del Norte. Paralelamente la *devolución* de facultades a los gobiernos subnacionales ha agudizado el sentimiento nacional en Escocia y Gales, y no es imposible que la primera reclame su independencia, en tanto que Irlanda del Norte tendría vínculos con Irlanda y con el contexto británico. A todo esto hay que añadir que Inglaterra tiene crecientes minorías étnicas y conglomerados de inmigrantes, debido a su pasado imperial. La heterogeneidad étnica y cultural narrada es un óbice para remodelar la identidad nacional de manera omnicompreensiva, pero no tanto una barrera insalvable, porque es parte integral del significado de la “nación cosmopolita”.³⁴⁰

Inglaterra es una isla, pequeña por cierto, pero que dimensionada en la *Commonwealth* su territorio de influencia se expandió prodigiosamente, hasta que alcanzó años atrás una cuarta parte del total mundial.³⁴¹ He aquí el origen del acrecentamiento del cosmopolitismo de las naciones británicas.

Uno de los problemas más significativos que enfrentan algunos países es la inmigración. Esto es particularmente visible en Estados Unidos de América, un país primigeniamente formado como una sociedad inmigrante, pero también en países europeos, donde existen poblaciones más heterogéneas que dos décadas atrás. Alemania, por ejemplo,

³⁴⁰Giddens, *op. cit.*, pp. 159-160.

³⁴¹Siegfried, *op. cit.*, p. 73.

tiene una integración demográfica que ha mudado aceleradamente en muy poco tiempo: hay cifras señalando que en 1990 la tasa de inmigración fue cuatro veces más alta que la de Francia, y ocho veces más que la de Gran Bretaña. Alemania recibió 1.1 millones de inmigrantes en 1995, en tanto que en Estados Unidos fue de 720,000 personas. Esto explica por qué los países que firmaron el acuerdo de Schengen en 1985, para abrir las fronteras, ahora están apelando a los miembros de la Unión Europea que tienen “fronteras externas”, que las vigilen más rigurosamente.³⁴²

El cosmopolitismo y el multiculturalismo se amalgaman en el tema de la inmigración, pues una perspectiva cosmopolita es condición necesaria para una sociedad multicultural en el orden global, toda vez que el nacionalismo cosmopolita es la única forma de identidad nacional que es compatible con ese orden. Alemania es el país europeo más impelido a revisar su concepto de identidad nacional, porque fue la única sociedad efectivamente fraccionada en dos por el mundo bipolar y ahora debe remodelar esa identidad. De hecho Alemania es un caso de prueba para el nacionalismo cosmopolita en el contexto europeo, pues se trata de un país que niega oficialmente su multiculturalismo. Hoy en día la naturalización sigue basada en la descendencia, no en el lugar de nacimiento, haciendo que generaciones de niños inmigrantes nacidos en Alemania sean extranjeros, en tanto que aquellos infantes de origen alemán nacidos en otros países estén en condiciones de reclamar la nacionalidad germánica. Consecuentemente, para promover una identidad cosmopolita se deben reformar las leyes de nacionalidad y efectuar un giro cultural muy radical, porque una nación cosmopolita necesita valores con los que todos los seres humanos que la integran estén comprometidos, y una identidad que al mismo tiempo que acomode a todos los ciudadanos, acepte la ambigüedad y la diversidad cultural.

³⁴²Giddens, *op. cit.*, pp. 160-161.

Hay que destacar que existen formas relevantes de cosmopolitismo, que han emanado “de abajo”, como Greenpeace y Amnistía Internacional, que se orientan por misiones relacionadas con el sentido de humanidad. La segunda de ellas está animada por el principio de estricta imparcialidad e independencia, asegurándose de que sus miembros no se involucren en casos donde estén comprometidos sus países de origen. No todo en globalización tiene una factura económica.

Una revolución administrativa universal

Se puede proclamar que la época de principios del siglo XXI, es una era definida por la reforma de la administración pública en los países altamente desarrollados. Desde el principio de la década de 1980 la reforma administrativa ha ocupado un sitio capital en la agenda de la mayor parte de los estados de Europa occidental: “podría, por lo tanto, parecer que la Europa occidental ha entrado verdaderamente en la «época de reforma administrativa» después de años de cambio esporádico, pragmático y limitado, a menudo engendrado internamente”.³⁴³ La reforma administrativa entraña no sólo un carácter integral y continuo, sino una variedad de énfasis que abarca desde la incorporación de los *länder* (países) alemanes y la organización regional en España, hasta el vanguardismo gerencial británico. La reforma administrativa, en fin, es obra de gobiernos encabezados por partidos de derecha como en el Reino Unido, España, Grecia y Noruega; por coaliciones como en Alemania, Italia y Holanda; y por gobiernos socialistas o socialdemócratas como en Suecia y Francia.

En efecto, los más grandes cambios políticos que se han realizado en los países desarrollados a partir de la década 1980, están estrechamente relacionados con materias propias de la administración públi-

³⁴³Vincent Wright, “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 7-8, Madrid, 1997, p. 27.

ca.³⁴⁴ Desde entonces es evidente un gran ímpetu hacia la reforma administrativa que está claramente asociado con una fuerte voluntad política de ir más allá de las fronteras del Estado, si bien algunos aspectos del cambio refieren meramente un conjunto de materias técnicas.

En todo el mundo se habla de la transformación de los regímenes, de modo que en Estados Unidos de América, el Reino Unido, los países angloparlantes, Europa continental y en otras naciones más, se están promoviendo nuevas formas de regir y nuevas relaciones entre los ciudadanos y el gobierno, así como de procesos inéditos de hechura de *policy*.³⁴⁵ El llamado Tercer Mundo, por su parte, llevaba la carga de su añeja tradición de administración pública basada en el derecho y el orden, y todavía carecen de experiencia, recursos y personal debidamente preparado para desempeñarse con eficiencia, y cambiar de dirección con celeridad.

Hoy en día está ocurriendo un movimiento internacional de transformación administrativa. Las ideas antiburocráticas y promercado que están asociadas con las escuelas de economía de Viena y de Chicago, así como con la opción pública, han sido sumamente llamativas para los líderes políticos conservadores en muchos países del planeta. Tales ideas fueron muy socorridas en el Reino Unido y Estados Unidos de América, pero ahora destaca el caso reiterado de Nueva Zelanda, donde por más de una década se ha *reinventando* a la administración pública de acuerdo con los principios de la economía neoliberal y la opción pública.³⁴⁶

La parte de la literatura dominante sobre la reforma neogerencial del sector público, está configurada por doctrinas centrales que tienen influencia sobre los gerentes públicos procedente de la experiencia anglosajona. Tal como lo explicamos, el término *nuevo manejo público*

³⁴⁴ Luc Rouban, "Public Administration and Change: Introduction", *International Political Science Review*, vol. 14, núm. 4, Estados Unidos, p. 315.

³⁴⁵ Laurence Lynn, "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública", pp. 303 y 305.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 307.

refiere a esta familia de ideas gerenciales que algunos autores distinguen en dos líneas: la opción pública y el gerencialismo en sentido estricto.³⁴⁷

Hay que insistir que este espíritu de transformación fue precedido e inspirado por el creciente deseo de transformación con base en la orientación hacia el mercado.³⁴⁸ Es evidente el impacto que generó la obra de Thomas Peters y Robert Waterman,³⁴⁹ y su contagio en el círculo de los estudiosos de la administración pública. Tiempo después de la publicación de su obra apareció un libro similar destinado a los funcionarios públicos: *Reinventando el gobierno* de David Osborne y Ted Gaebler,³⁵⁰ que también fue un sorprendente éxito comercial en escala planetaria.

Sin embargo, el contenido y significado del espíritu de transformación favorecido por los “gobiernos reinventados” debe visualizarse más allá de las anécdotas y los informes autocomplacientes que dominan la literatura especializada, y la prensa popular que trata de la nueva gerencia pública. Laurence Lynn se declara convencido de que muchos de los cambios documentados por la literatura administrativa de la reinención, así como gran parte del idioma utilizado para describir los cambios, serán efímeros.³⁵¹ Una muestra de las diversidades semánticas que el nuevo paradigma ostenta, es la variedad de sus nombres: modelo posburocrático, neogerencialismo, nuevo manejo público, administración pública basada en el mercado y gobierno empresarial.

Mucho más importante que las transformaciones neogerenciales son los cambios menos visibles y menos publicitados que están ocurriendo con respecto al papel del derecho en la sociedad moderna, así como el papel del derecho administrativo en la administración pública. Se trata del derecho creado por los cuerpos legislativos, y que es ampliado e interpretado por el poder ejecutivo y el poder judicial. Por consiguien-

³⁴⁷Michael Barzelay, “La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”, *Reforma y Democracia*, núm. 10, Caracas, 1998, p. 119.

³⁴⁸Lynn, “Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública”.

³⁴⁹Thomas Peters y Robert Waterman, *op. cit.*

³⁵⁰David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.*

³⁵¹Lynn, “Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública”, pp. 304 y 306.

te, antes que una “nueva administración pública”, los administradores públicos y los académicos deben dirigir su atención a definir, documentar y evaluar las implicaciones de un nuevo derecho público.³⁵² Es una ironía que el campo de la administración pública que en Estados Unidos de América se originó como derecho administrativo, haya tenido tan poca atención en los años recientes. Ciertamente es menos visible y está menos documentado que otros ámbitos del saber administrativo como resultado de la falta de atención de los académicos, pero el redescubrimiento de la importancia del estudio del poder y del derecho público como base de la rendición de cuentas, constituye un incentivo muy poderoso, permanente y original en administración pública. Este movimiento de renovación tiene implicaciones de largo plazo para esa administración, distintas de las propias de las versiones neogerenciales.³⁵³

En la mayoría de los países que integran a la OCDE, sus gobernantes emprendieron cambios en los sistemas administrativos para incrementar la capacidad de dirigir a la administración pública y controlar el gasto público desde una perspectiva neogerencial. Un conjunto de medidas de gestión está vinculado con el diseño y la operación de los sistemas administrativos, que tienen gran influencia sobre el comportamiento organizativo interior en la administración pública, pues su objeto es configurar los recursos humanos y financieros disponibles para que las agencias operen adecuadamente e implementen sus programas.³⁵⁴ Se trata de estados que han superado la fase de la reforma burocrática, gracias a las decisiones y actividades controladas a través de los medios administrativos provenientes de la experiencia empresarial privada, tales como la contratación y la rendición de cuentas.

La administración pública está puesta en el centro de la agenda política en los países occidentales, aunque las causas han sido muy diversas. En algunos casos el origen del cambio provino de la austeri-

³⁵² *Ibidem*, p. 304.

³⁵³ *Ibidem*, p. 308.

³⁵⁴ Barzelay, *op. cit.*, p. 117.

dad económica o del descontento popular por el estado deficiente de los servicios públicos, sirviendo ambos motivos para la promoción del manejo público como una oferta superior. La terapia gerencial, empero, muy pronto dio señas de sus limitaciones debido a su incapacidad de establecer, conservar o relacionarse con espacios institucionales más amplios. Otra limitación evidente de este enfoque es su convicción puramente ideológica de que el sector privado es inherentemente más eficaz que el sector público, toda vez que tiene un mejor manejo y puede ofrecer nuevas fórmulas de legitimidad para la acción colectiva. En fin, bajo sus prédicas, el mercado puede sustituir con creces a un Estado mítico desfalleciente.³⁵⁵

Pero la tendencia hacia el neomanejo público como una concepción global de la acción colectiva a través de una renovada administración pública, significa más que una simple reacción instrumental donde los recursos son escasos y los servidores públicos están desmotivados. El asunto es más trascendente, pues la reforma administrativa comprende temas como la ingobernabilidad y ofrece soluciones bajo la guía de la política. Al soslayar tan relevante temario, la implantación del neogerencialismo ha provocado una crisis en la administración pública y la carrera administrativa allí donde echó raíces. En el Reino Unido y Estados Unidos de América el neomanejo público produjo la politización de cargos antaño neutralizados por la carrera administrativa, así como crecientes deficiencias en el funcionamiento del servicio civil.³⁵⁶

El gerencialismo renovado superpuso el valor de la eficiencia al funcionamiento de la esfera política, privándola de sus fuentes de legitimidad clásicas, pero la eficiencia es difícilmente implantable y mantenida en países con cultura cívica avanzada. La causa es que la “política racionalista significa una política precaria”.³⁵⁷

Lo anterior explica por qué el nuevo manejo público fue implantado de manera radical sólo en algunos países desarrollados, pero en

³⁵⁵Rouban, “Public Administration and Change: Introduction”, pp. 315-316.

³⁵⁶*Idem.*

³⁵⁷*Ibidem*, p. 317.

otros en forma más moderada, sencillamente como un mero matiz. O simplemente nunca se implantó. La mayor parte de las reformas administrativas en esos países han sido mucho más trascendentes, amplias y diversificadas, que la oferta neogerencial.

La cosmopolítica

La transformación de la administración pública en los países altamente desarrollados ha sido estimulada por los cambios de los contextos internacionales donde se mueven, así como por incentivos que brotan de su interior. En algunos casos se trata de estrategias deliberadas de cambio, pero en otras, de fuertes presiones hacia la mutación.

PRESIONES E INCENTIVOS HACIA EL CAMBIO

Las presiones y los incentivos globales para la transformación de los estados son las mismas, ya se trate de países desarrollados, ya lo sea de países subdesarrollados. En efecto, las presiones y los incentivos que impulsan a la reforma administrativa en Europa son idénticas o muy similares a las que mueven hacia el cambio a los países subdesarrollados:

En primer lugar debemos señalar a la internacionalización de los mercados industrial y financiero, que crean grandes problemas de coordinación administrativa internacional, transnacional o transfronteriza. Esto ha provocado un desajuste en algunos sectores entre las estructuras administrativas nacionales, los procedimientos y el personal, y el manejo de los nuevos requerimientos regulatorios internacionalizados. La internacionalización entraña crecientes conexiones entre empresas (empresas colectivas, intercambio de acciones, acuerdos de investigación o comercialización, ganancias minoritarias) dentro de países diferentes, y entre las empresas públicas y privadas. La incesante hibridación extranjero-nacional y público-privado, motivada por los gobiernos europeos occidentales, ha desdibujado la identidad profe-

sional de los administradores públicos, así como el alcance de su responsabilidad.

En segundo lugar se hallan las presiones económicas y financieras que son causadas por problemas de deuda y déficit públicos, así como de rentas públicas y resistencia fiscal. Ésta constituye una gran presión para la reforma administrativa, tal como ha sido confesado por varios gobiernos europeos, y exacerbada por las exigencias del Tratado de Maastricht que tiene un impacto directo en los presupuestos y el personal público.

En tercer lugar debemos referir un cambio hacia el paradigma neogerencial muy prejuicioso contra el Estado, el “gobierno grande”, las burocracias aletargadas y las soluciones universalistas. En lo tocante a la administración pública, ya advertimos que el nuevo paradigma fue alimentado por concepciones económicas de mercado al estilo de la escuela de Chicago, así como la teoría de opción pública y el concepto de principal-agente. También está sustentado por las nuevas interpretaciones de los derechos de propiedad y el análisis económicos del “fracaso” del sector público. Una clave esencial para entender este cambio paradigmático consiste en que la ciudadanía entraña un concepto problemático para el neoliberalismo, motivo por lo cual el ciudadano es reemplazado por un consumidor individual, un cliente de los servicios públicos que tiene derecho a los mismos y que dichos servicios están sujetos al análisis de rendimiento. Este modelo de cliente cautivo y de consumismo ha tenido hondas repercusiones para el paradigma del clásico servicio público.³⁵⁸

Otras presiones e incentivos emergen en la órbita europea de manera peculiar, y obviamente son tratados de tal modo con miras a la reforma administrativa. Destaca por principio el hecho de que el país del caso sea miembro de la Unión Europea, pues supone un creciente aumento del impacto normativo de Bruselas en sectores tan relevantes como la ciudadanía, el medio ambiente, la protección al consumidor y

³⁵⁸ Wright, *op. cit.*, pp. 27-28.

la cohesión social, que eran hasta hace poco exclusivamente de índole nacional y ahora están siendo enfocados de manera comunitaria. La Unión Europea también tiene implicaciones indirectas para los sectores públicos nacionales, a través de las consecuencias de la convergencia monetaria que requiere una mayor disciplina presupuestaria; de la *policy* de la competencia con efectos a largo plazo para aquellos sectores públicos nacionales que están protegidos de las extensas áreas políticas reguladas; y del progresivo papel funcional de ser miembro de la Unión Europea, que tiene requerimientos de administración *reactivos* (ajustes al impacto de la integración) y *proactivos* para crear nuevos cuerpos de administración, y así explotar el potencial comunitario.

El impacto de la Unión es observable dramáticamente a través de la apertura de muchos de los cargos nacionales de la administración pública a ciudadanos de otros estados miembros. En efecto, un Estado miembro puede reservar para sus nacionales sólo aquellos cargos que requieran una participación directa o indirecta en el ejercicio de poder público, y que las funciones se relacionen con la salvaguardia del interés general y de otros cuerpos políticos. Esto no significa que las administraciones públicas nacionales se hayan europeizado, sino que ciertos empleos se han ofrecido a extranjeros en muchos países donde un “principio sacrosanto” establecía que sólo ciudadanos nacionales podían servir al Estado, con disgusto inocultable del país receptor.³⁵⁹

Hay que considerar también que el programa político cambiante en muchos países de Europa occidental, está caracterizado por la gradual prominencia de problemas referidos al medio ambiente, el tráfico de drogas, el derecho y el orden. Se trata de campos de actividad emergentes que requieren nuevas organizaciones administrativas nacionales, transfronterizas e internacionales, que obviamente entrañan la expansión de la burocracia.

Finalmente, el entorno político europeo ha cambiado rápidamente para países como Alemania que enfrenta la enorme tarea de asimilar los

³⁵⁹Lo referido se estableció en el artículo 48 del Tratado de Roma, y por decisión del Tribunal (Comisión V, Bélgica, 17 de diciembre de 1980). Wright, *op. cit.*, p. 28.

cinco *länder* orientales; como Italia donde se están modificando sus regiones en condiciones impredecibles; como España donde hay crecientes actividades autónomas dinámicas; como el Reino Unido que ahora es gobernado por el Partido Laborista tras un largo periodo de hegemonía conservadora; y como Bélgica donde hay una desintegración casi total de las organizaciones administrativas establecidas bajo el impacto del conflicto entre flamencos y valones, que se ha perpetuado.³⁶⁰

Debido a los dos tipos de presiones e incentivos, uno planetario, otro continental y nacional, los estados de Europa occidental están siendo compelidos a cambiar por factores convergentes e interconectados.

En contraste con la órbita de los países globalizados, para los cuales se ha diseñado un modelo estándar de Estado y de manejo público, en los países globalizadores las diferencias son puestas de relieve como materia de análisis con referencia a la naturaleza de las presiones, el tamaño e índole del sector público tradicional, las ambiciones de los gobiernos europeos y su compromiso ideológico. La redefinición de los estados de la Europa occidental ha tenido implicaciones directas para sus respectivos sectores públicos, porque una gran presión convergente derivó en programas de reforma similares en la mayoría de los países. No obstante, las diferencias permanecen por cuanto a la naturaleza, el estilo, el tiempo y la evolución de las reformas en cada país.³⁶¹ No menos relevancia se otorga a la estabilidad política, el arreglo de la política interior y la administración pública. Por consiguiente, no es inusual encontrar programas de reforma en varios países caracterizados por contradicciones y paradojas.

El resultado del proceso de redefinición del Estado en Europa occidental ha impactado en las empresas públicas y las relaciones gubernamentales. Las presiones convergentes que están redefiniendo esos estados, que están mezcladas con otros apremios más, tienen inevitables

³⁶⁰ *Idem.*

³⁶¹ *Ibidem*, p. 27.

efectos directos e indirectos sobre sus administraciones públicas, e impelen a los gobiernos a reformarlas de manera profunda y general. Pero permanecen manifiestos contrastes por cuanto a la naturaleza, la intensidad, el tiempo y el ritmo de las reformas en cada nación europea, contrastes que emanan de las oportunidades que ofrece un entorno político, institucional y cultural en los que se implementan. Muchas de las reformas muestran errores y desvaríos en diversos niveles de aplicación, por lo que tienen consecuencias imprevistas, indeseadas y paradójicas.³⁶² Esas diferencias, empero, no parecen estar correlacionadas con la complejidad política del gobierno o con la actuación macroeconómica de los países.

Por cuanto al estilo existen marcadas diferencias en las reformas estatales europeas, como es observable entre el programa evolutivo de los alemanes, el programa reformista y negociado de los franceses y los españoles, y el radicalismo de los británicos. En efecto, estos últimos siguieron la estrategia de una reforma de amplio espectro y buscaron anclarla en racionalizaciones teóricas o ideológicas.³⁶³ Los gobiernos de Holanda, Suecia, Francia, España e Italia, también elaboraron programas de amplio espectro, pero en direcciones diversas a los británicos, así como entre ellas mismas. Pero en la mayoría de los países el proceso de reforma estatal ha sido limitado, esporádico y “a la carta”, toda vez que el proceso fue conducido por un nuevo modelo o por el imperativo de la necesidad. En suma: en estos países dicha reforma ha sido reactiva, parcial y fuertemente instrumental.

Hoy en día los propósitos, patrones y alcance de la reforma administrativa en Europa occidental, y en otros países del mundo, suelen equipararse con el esquema inglés cuyo valor atribuido por algunos pensadores entraña la personificación misma del nuevo manejo público. Por lo tanto, se propone como el modelo nacional exitoso que se puede sublimar como líder de la globalización.

³⁶² *Ibidem*, p. 28.

³⁶³ *Ibidem*, p. 35.

LA REFORMA GERENCIAL BRITÁNICA

Muchos de los cambios experimentados por el gobierno británico desde 1945, particularmente como la pérdida de capacidad militar autónoma, el desmantelamiento del imperio, la cesión de poder a la Unión Europea y las sucesivas invasiones al gobierno local, han producido la transformación de diferentes papeles de lo que otrora fue la unidad de la política nacional. El Estado británico buscó nuevas tareas que reemplazaran a las anteriores, propias de la noción de *imperium*, y que convirtieron a los antiguos decisores en litigantes o implementadores de *policies* determinadas fuera de su ámbito. Al mismo tiempo, el gobierno central asumió la provisión de servicios públicos antes realizados por las autoridades locales. Pero debe resaltarse la ausencia de un debate público sobre qué competencias básicas deben ser retenidas por el sector público nacional en el nuevo y cambiante contexto, y qué sectores deberían continuar siendo dirigidos mediante los estilos clásicos.³⁶⁴

Desde que asumió el poder en 1979, Margaret Thatcher estableció la Unidad de Eficiencia dentro de la Oficina de la Primera Ministra, con la finalidad de delinear la reforma gerencial del gobierno británico.³⁶⁵ El núcleo del ideario reformista fue integrado con métodos, conceptos, modelos y valores importados desde la experiencia de los negocios privados. Sin razonar que los cambios efectuados desde la “revolución gerencial” son reversibles, se aceptó en general que la reforma administrativa fue relativamente exitosa y que dejó una influencia duradera en el Reino Unido. Dicha reforma dio inicio tras la emergencia de tres factores precipitantes: el primero fue la quiebra financiera del erario público, con saldos declinantes en el rendimiento financiero gubernamental. En segundo lugar, el gasto público

³⁶⁴Patrick Dunleavy y Christopher Hood, *op. cit.*, p. 112.

³⁶⁵Les Metcalfe, “Conviction Politics and Dynamics Conservadurism: Mrs. Thatcher Managerial Revolution”, *International Political Science Review*, vol. 14, núm. 4, Estados Unidos, 1993, pp. 351-352.

fue naufragando en un mar de disposiciones formales extraordinariamente específicas. En tercer lugar, el servicio civil se percibió como inadecuado para actuar con eficiencia y eficacia para la provisión de los servicios en términos del gasto público. En suma, la burocracia dejaba ver grandes deficiencias para manejar acertadamente los recursos nacionales.

El gobierno británico se manifestó proclive a ver en el manejo público la fórmula para dar orden a la administración doméstica, controlar el gasto público y reducir el servicio civil, debido a la escasez de recursos. La fórmula fue muy simple: “mejor gobierno significa gerencia de negocios”.³⁶⁶ Esta idea se tradujo en la creencia de que el gobierno debería hacer menos de lo que estaba haciendo, pero que podría hacer menos de manera más adecuada y económica si se introducía la metodología gerencial de los negocios privados. En ayuda del plan de reforma se invocó a la opción pública, cuyo cobijo intelectual sirvió de ideario para reducir las fronteras del Estado, así como a la privatización y la desregulación, y la orientación hacia las fórmulas del mercado. Estas medidas estuvieron fundadas en la tesis de que los problemas públicos tienen solución a partir de los instrumentos privados.

La reforma gerencial británica, a pesar de su prospecto meramente técnico, se llevó a cabo en un ambiente altamente hostil, principalmente del servicio civil, lo que determinó el curso del proceso de la reforma y de sus resultados. Un factor igualmente relevante que se debe reiterativamente considerar fue la filosofía de orientación hacia el mercado, que propició un efecto acumulativo hacia una reforma de *micromanaje*, más que un cambio en gran escala y de gran diseño. La reforma gerencial, en fin, tuvo cuatro etapas relativamente diferentes y ciertamente traslapadas: escrutinio, “reformas finales”, *próximos pasos* y reorganización estructural.³⁶⁷

La primera fase consistió en una gran cantidad de pequeños escrutinios realizados por servidores civiles bajo la supervisión de la Unidad

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 353.

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 356.

de Eficiencia, que implicó la auscultación del trabajo en ciertas áreas de los departamentos, localización de deficiencias de desempeño gerencial y recomendación de mejoramiento, y la obtención de resultados positivos en términos de costo y energía humana. El resultado del escrutinio no fue distinto al panorama ofrecido por los estudios de organización y métodos de años atrás, pues resaltó el desperdicio de recursos, traslape de funciones, vacío de desempeño, confusión de responsabilidades y carencia de estándares de labores.

Las exploraciones hechas por la Unidad de Eficiencia dotó de información a las “reformas finales”, que hábilmente manipuladas a través de los medios y de la publicidad, magnificó el desperdicio de recursos y la ineficiencia del gobierno. Las “reformas finales” se encaminaron al establecimiento del manejo por objetivos, es decir, la institucionalización de valores de desempeño en términos de costo y tiempo. Los cambios se realizaron sincrónicamente en todos los departamentos de la administración pública, se fortaleció la responsabilidad en la gerencia de línea, se establecieron nuevos sistemas y estructuras, y se priorizó la descentralización del manejo financiero y el control de costos. Las “reformas finales” estuvieron encaminadas a establecer bases del manejo público británico hacia el futuro, de manera que su vehículo fue la *Iniciativa de Manejo Financiero (Financial Management Initiative)* expedida en mayo de 1982, que consistió en un programa integral de reforma financiera para mejorar el control de gasto público. A través de la *Iniciativa* se reforzó la cruzada en pro de la reducción de ese gasto, toda vez que consistió en una etapa de progreso a favor del establecimiento de las prácticas gerenciales en la administración pública británica y de un *ethos* gerencial público.³⁶⁸

El *Libro Blanco*, expedido en septiembre de ese mismo año, determinó una clara definición de objetivos, medios de evaluación y medidas de resultado en función de esos objetivos; una definición más nítida de responsabilidades en el uso de recursos, que incluyó el escrutinio en

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 359.

términos de productos y valor monetario; y la incorporación de consejeros expertos, así como propiciar el entrenamiento de los servidores públicos y mejorar la información.

La tercera fase de las reformas gerenciales estuvo marcada en 1988 por la publicación del informe de la Unidad de Eficiencia, titulado: *Mejoramiento del manejo del gobierno: los próximos pasos (Improving Management in Government: The Next Steps)*, que consistió en una evaluación del estado de la reforma entre 1979 y el año mencionado. Además de referir los progresos de los cambios gerenciales, el documento reclamó un redoble de esfuerzos, mayor conciencia del valor financiero de los servicios públicos, y fomentar la innovación de la cultura, la actitud y la conducta del gobierno hacia los cambios, aunque ciertamente estas prédicas surgieron desde el inicio de la reforma, como es apreciable en la *Iniciativa de Manejo Financiero*.³⁶⁹

El tema central del informe fue el análisis del gobierno como unidad, considerando sus departamentos y ministerios como una entidad integral que requería un nuevo marco normativo para alcanzar un nivel superior de manejo. La noción de unidad que caracterizó representaba la imagen de una entidad única, cuya estructura era rígida y dotada de controles extraordinariamente férreos. La recomendación central propuso la creación de agencias descentralizadas, método a través del cual se crearían divisiones gerenciales independientes para proveer los servicios públicos. Su base operativa se encaminó a alcanzar mayor eficiencia y efectividad a través de la delegación de responsabilidad y abrir más ampliamente el poder discrecional de los gerentes como agentes operativos. En suma, los *próximos pasos* consistieron en la creación de agencias para manejar tareas ejecutivas de los departamentos; focalizar las responsabilidades operativas gerenciales en agencias cuyo desempeño es evaluable a través de metas; elevar la estrategia de *policy* y las decisiones sobre el uso de los recursos al mando superior de los departamentos; establecer la metodología contractual entre los man-

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 360.

dos de los departamentos y los titulares de cada agencia operativa; y mover a los departamentos de la administración pública hacia una forma organizativa, similar al manejo de los negocios privados.³⁷⁰

La iniciativa de los próximos pasos fue diseñada como un mecanismo para cambiar *policies* de unas áreas a otras, incluyendo los sectores de gasto público y de gerencia financiera. Pero principalmente la iniciativa significó un cambio organizativo de los departamentos del servicio civil, donde se realizaron alteraciones consideradas como claves. La primera consistió en la asignación de más responsabilidades operativas a los departamentos, así como a las posiciones del *staff* asociadas con sectores departamentales conocidos como *agencias ejecutivas*. El segundo cambio fue la creación del cargo de *jefe ejecutivo* de agencia, en tanto que el tercero fue la institución de un proceso de selección y compensación de los titulares de ese cargo diverso a la práctica estándar del servicio civil. El cuarto cambio, en fin, consistió en el establecimiento de una relación formal y de comunicación directa entre jefes ejecutivos y ministros.³⁷¹

La cuarta fase de la reforma representó un salto cualitativo ante los cambios precedentes, pues aquí se procedió a la realización de alteraciones en gran escala de los grandes servicios públicos prestados en el nivel local, así como en el Servicio de Salud Nacional (National Health Service) y el sistema educativo, dentro de un esquema de redes organizativas, más que una unidad administrativa integral. Uno de sus rasgos relevantes fue el modelo de los negocios privados, como es patente en la descentralización del manejo de las responsabilidades en unidades singulares; la creación de un *ethos* gerencial privado (costos, manejo por objetivos y responsabilidad financiera dentro de las organizaciones); competencia entre proveedores de servicios en educación y salud; el público considerado como consumidor dentro un sistema de contratación de venta y compra; control financiero central sobre el

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 361.

³⁷¹ Barzelay, *op. cit.*, p. 117.

poder de discreción gerencial local; y establecimiento de parámetros de *policy* centrales.

Algunos países han compartido algunos elementos del paquete reformista británico, pero otros países no. Incluso hay programas de reforma que tienen características distintivas ante el modelo británico. Por cuanto al ritmo de las reformas existen nítidas diferencias entre la “locura” del programa británico y las actitudes esporádicas, o cautas, de la mayoría de los países europeos. Los italianos tuvieron un acercamiento aprensivo e incierto de la reforma, de modo que decidieron seguir una estrategia capaz de entender a su laberíntica, caótica y gigantesca administración pública. El programa contenía elementos enfocados a aumentar el control, la flexibilidad, la movilidad, la visibilidad y la responsabilidad de la administración pública, así como eliminar o reducir la corrupción y el clientelismo. La carrera administrativa desterró la promoción automática basada en la veteranía, y se combatió el ausentismo, los beneficios marginales y los prolongados descansos de los empleados para tomar café.³⁷²

Muchas de las presiones en pro de la reforma han sido comunes a varios países, pero otras más se han diferenciado por su intensidad y sus fases. Por ejemplo, el Reino Unido sufrió la presión presupuestaria antes que la mayoría de sus vecinos europeos, en tanto que el ajuste administrativo en la Comunidad Europea fue mucho más exigente en la década de 1980 para los nuevos países miembros como España, Portugal y Grecia, que para los estados fundadores. Paralelamente algunos países han sentido claramente presiones emanadas de diversas fuentes, tales como la rápida federalización en Bélgica; el regionalismo recalcitrante en Italia y España; el reentrenamiento de altos funcionarios en la Alemania oriental, así como la asimilación de sus cinco *länder*; y la necesidad imperiosa del mejoramiento de la calidad técnica del manejo público en Grecia, de donde derivó la creación en 1983 de la Escuela Nacional de Administración.³⁷³

³⁷²Wright, *op. cit.*, p. 35.

³⁷³*Ibidem*, p. 36.

Las reformas suelen ser procesos mucho más complejos de lo que suele pensarse, sobre todo porque constituyen un fenómeno inherente a la evolución del Estado, evolución relacionada con la situación de la sociedad, las condiciones de la economía y el proceso de la política. Aunque un grupo de países estén cronológicamente empatados en un estadio de reforma y que compartan elementos similares, las etapas son diversas, la maduración desigual, la velocidad desemejante y el éxito (o fracaso) distinto.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA: DIVERSIDADES

Muchos autores creen que el Reino Unido fue en la década de 1980 el líder indiscutible de la reforma administrativa, pero la realidad es que su radicalismo y drasticidad obedecieron más bien a un severo retardo en su modernización. Algunos de los efectos producidos por esa reforma ya eran una realidad en Alemania desde años atrás, porque se había modernizado más rápidamente. Quizá la explicación suene a paradoja, pues Alemania no constituye un país con mutaciones estridentes y radicales, sino un Estado cuyo régimen político es una herencia institucional propensa sólo a las adaptaciones limitadas y graduales.³⁷⁴ Su cualidad de cambio consiste en que se realiza de manera tranquila. Allí algunas funciones que luego se privatizaron en muchos países de la Unión Europea, nunca fueron públicas, o de antaño ya habían sido desempeñadas por el “tercer sector”. En otros casos, esas funciones siempre estuvieron descentralizadas en organismos públicos de autogobierno, o eran responsabilidades de los *länder*. Consiguientemente, se puede asegurar que el gobierno del Reino Unido intentó realizar una descentralización para cubrir un vacío de modernización que otros países desconocían. De hecho, las diferencias en el tipo de reformas y su alcance derivan de condiciones especiales de ese país, cuya reproducción en otros es imposible.

³⁷⁴Hans-Ulrich Derlien, *op. cit.*, p. 15.

Las diferencias subyacentes entre las reformas administrativas pueden producirse por factores estructurales en gran escala, como lo son las formas de Estado. Esto hace contrastar extraordinariamente a un Estado unitario y un Estado federal; o bien, el tipo *Westminster* británico y los gobiernos de coalición, o el régimen presidencial y el régimen parlamentario. Un factor tal es fielmente reflejable en el grado de acomodo de una forma de Estado, así como su alcance, perpetuación y efectos, de manera que si se trata del llamado “Estado de bienestar”, en el Reino Unido asumió su carácter ejemplar y allí dejó saldos impresionantes de su intervención. Esto explica por qué el alcance de la privatización británica fue tal, pues la industria nacionalizada era mucho mayor que en ningún otro país de Europa.³⁷⁵

Pero en Europa no sólo existen experiencias nacionales diversas, sino también modelos de reforma administrativa distintos en el escenario mundial: uno consiste en lo que Patrick Dunleavy y Christopher Hood han denominado *Estado burocrático público* (*public bureaucracy State*), que asocia a un sector público específico con competencias básicas, y formas de optar distintivas y debidamente definidas. Un segundo escenario, al que llaman *Estado mínimo-comprador* (*minimal purchansig State*), representa un cosmos donde las tareas del gobierno son las de contratar, en tanto que las grandes empresas privadas están a cargo de la provisión de los servicios públicos. Esta última fórmula recuerda a los autores el caso de las antiguas compañías coloniales al estilo la *East Indian*.³⁷⁶

A esos modelos hay que añadir uno más que denominan prosaicamente como *modelo del pollo descabezado* (*headless chicken model*), donde los servicios públicos son manejados en exceso y en defecto al mismo tiempo, pues son positivamente administrados en el nivel de las organizaciones individuales, pero subadministrados, porque no existe un sistema de dirección. Este modelo no es una posibilidad abstracta, algu-

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 16.

³⁷⁶ Dunleavy y Hood, *op. cit.*, p. 111.

nas de las reformas contemporáneas del sector público marchan por ese camino. Un ejemplo al respecto es la gran diferencia entre los sueldos en el sector privado y en el sector público, lo que limita la posibilidad de que gerentes privados cualificados y con experiencia pasen a las organizaciones públicas. Esto explica por qué, de hecho, los cuerpos públicos permanecen tan estables a pesar de la retórica de su apertura, incluso en estados con aspiraciones de reforma radicales como Nueva Zelanda. Igualmente, las barreras legales o de recursos financieros pueden utilizarse para mantener la especificidad de las organizaciones públicas o semipúblicas, como las universidades u otras instituciones educativas. En efecto, reformas con base en el manejo público son propensas a derivar en el *modelo del pollo descabezado* cuando se produce el abandono de burocracias uniformes e inclusivas.³⁷⁷

Hay otro esquema que considerar, denominado por Dunleavy y Hood como *modelo de la reja cerrada* (*grid-lock model*): en él no existe una distinción estricta entre los proveedores privados y los proveedores públicos, e incluso muchos de los servicios públicos pueden ser prestados por empresas privadas.

La clonación de los modelos gerenciales no ha sido fácil en los países europeos. Por ejemplo, el nuevo manejo público, siendo más general que en el modelo alemán *nueva dirección* (*new steering model*), consiste en una metodología propia de un Estado unitario, no de un Estado federal.³⁷⁸ Por lo tanto, un error de quienes se inclinan por la posibilidad de clonación de los cambios administrativos, consiste en soslayar que las reformas administrativas son procesos mutantes que tienen velocidades y ritmos diversos, y con grados de implementación variados que reflejan la sucesión de etapas exitosas y fases de fracaso. Los éxitos iniciales del programa de reforma conservadora en el Reino Unido fueron ingredientes de los fracasos posteriores y esto es una gran paradoja. En efecto, los reformadores gerenciales establecieron un solo molde con

³⁷⁷ *Idem.*

³⁷⁸ Derlien, *op. cit.*, p. 16.

los ingredientes del éxito primigenio, al cual sometieron rígidamente las etapas sucesivas de la reforma durante dos décadas. Ese molde fue invariablemente constituido con los materiales del manejo privado, y por ingredientes asociados a la orientación al cliente, las relaciones contractuales, y el establecimiento de mercados y cuasimercados. Ese molde tenía como destinatario a la administración pública bajo el cobijo del neomanejo público.³⁷⁹

Los reformadores tampoco contemplaron modelos de cambio administrativo alternos, ni tuvieron enfoques interorganizativos, sino meros esquemas intraorganizativos. A través de esta visión sólo se percibieron problemas puntuales, no problemas complejos, pues se partió de la idea errada de que todo asunto grande es divisible en temas menores. Tampoco lograron la adhesión de las personas y las organizaciones afectadas por la reforma, sino resistencias con frecuencia muy fragorosas y hasta violentas. En suma, dentro del escenario de implementación de los cambios se dejaron de lado muchos e importantes factores.

Dentro de los círculos europeos, el nuevo manejo público ha dejado su huella, pero ciertamente no constituye el modelo estándar continental, aunque persiste el espejismo de la OCDE acerca del progreso del nuevo manejo público en Europa. Según ese organismo económico la nueva gerencia pública ostenta el liderazgo de la reforma del Estado, y que la locomotora ha sido el Reino Unido, en tanto que su cabús es Alemania. Sin embargo, muchas medidas proclamadas por el nuevo manejo público al estilo *Westminster* consideradas como propias, ya se habían implementado en Alemania, de modo que el asunto es la denominación que tiene cada medida, pues la función es la misma. Ello obedece a la índole de cada régimen, según el cual favorece y acelera una reforma, o la retarda y aletarga, de manera que si de descentralización se trata, el federalismo alemán adelantó en los cambios al modelo central británico. Esto explica por qué los *länder* han operado con

³⁷⁹ Metcalfe, *op. cit.*, p. 170.

alto grado de sentido ejecutivo, mucho antes que los británicos lanzaran su programa de “agenciación” operativa hacia principio de la década de 1980.³⁸⁰

Europa occidental está ocupada en una gran ola de reforma administrativa, pero no se trata de un solo proceso ni de una sola modalidad, ni tampoco de una única fuente, sino una diversidad de fórmulas de cambio, aunque frecuentemente entrecruzadas. Hay modificaciones que son secuelas de procesos de cambio interno e interiormente inducidas, pero con efectos externos que provienen de la membresía de la Unión Europea o de la internacionalización, sin descontarse el impacto de la innovación tecnológica. Existen transformaciones introducidas por los gobiernos como una respuesta a presiones políticas específicas, tales como la dramática reestructuración de la administración central en Bélgica, donde los ministerios se dividieron con base en la pertenencia lingüística de su población. No es menos relevante la reorganización de la administración pública alemana oriental luego de la unificación, así como el replanteamiento de la administración territorial en España e Italia.³⁸¹ Destacan los cambios incrementalistas que operan de manera gradual y pragmática, y que han ocurrido en todos los países. Finalmente, hay ajustes que emergen como secuela de reformas previas, como los provenientes de la privatización, que hace surgir órganos de regulación y similares.

En realidad todas estas fórmulas de cambio administrativo pueden clasificarse en dos grandes tipos de reforma: ajustes marginales y cambios radicales, o bien, su combinación, pero que se presentan de manera muy específica según los países europeos. Primeramente debemos señalar la mengua del sector público nacional por cuanto a tamaño, recursos, espectro e influencia. Esto es observable en intentos no del todo exitosos para reducir o estabilizar el número de funcionarios públicos, como se hizo en Grecia, Dinamarca, Portugal, Austria, Ale-

³⁸⁰ Helmut Klages y Elke Löffler, *op. cit.*, pp. 51-52.

³⁸¹ Wright, *op. cit.*, p. 30.

mania, Italia, Finlandia, Holanda, Suecia y Francia. Esta última decidió a mediados de 1980 reducir el número de alumnos inscritos en la Escuela Nacional de Administración (ENA). Pero el paladín en este ramo fue el Reino Unido, cuya reducción de funcionarios fue del 10 por ciento entre 1987 y 1996.³⁸²

Un dato muy significativo es que existe una relación causa-efecto entre la pérdida de capacidad financiera y la adopción del neogercialismo. La reducción del sector público también obedece a medidas de desregulación, es decir, la derogación de normas que han crecido y hecho complejas, o que son obsoletas para la implementación de una *policy* gubernamental. Quizá la campaña de desregulación más radical se haya realizado en Alemania, donde el gobierno federal instituyó en 1983 un comité encargado de realizar la tarea. Hay que señalar que en el Reino Unido el éxito de medidas similares fue mucho menor que en tierra germana. En Portugal, en octubre de 1990, el gobierno instituyó el Día Nacional de Desburocratización a celebrarse cada martes último de octubre, para concientizar a los servidores públicos sobre el problema.³⁸³

En segundo lugar debemos referir el empeño por mejorar la capacidad de seguimiento de la administración pública, reformando los procedimientos de planificación y evaluación presupuestal para maximizar el uso de los recursos bajo la rúbrica de las tres E del ADN del nuevo manejo público al estilo Westminster: economía, eficacia y efectividad. El fundamento de la reforma lo constituye la orientación hacia el manejo, la tecnología y el comercio, que no es otra cosa que constreñir más los controles y la responsabilidad, y mejorar la evaluación de objetivos definidos a menudo en forma de contratos. En tercer lugar se debe consignar el empeño por mejorar un manejo del sector público que ha permanecido funcionando adecuadamente, pero como un mero proceso incremental *ad hoc*.³⁸⁴

³⁸² *Ibidem*, p. 31.

³⁸³ *Ibidem*, pp. 31-32.

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 32.

En cuarto lugar debemos referir el desmantelamiento o debilitamiento de las carreras administrativas en lo referente a permanencia, estabilidad y formación. Sobre esto último se han organizado programas académicos en manejo público por parte de organismos privados, como en Francia, o que fueron imbuidos con una lógica del sector privado como en el Reino Unido. Incluso en Francia se hizo el intento de abrir la ENA a cursantes provenientes del sector privado. En quinto lugar hay que resaltar el proceso de democratización del sector público a través del uso de encuestas públicas, aseguramiento de oportunidades en el reclutamiento o promoción en la administración pública para las mujeres, la clase trabajadora, las minorías étnicas o lingüísticas, y los físicamente discapacitados. También incluye dar voz en la toma de decisiones a los escalones inferiores de la organización administrativa, a través de los círculos de calidad.

En sexto lugar destaca el archimencionado programa de orientación hacia el cliente, que incluye el nombramiento de funcionarios, la simplificación de procedimientos administrativos, y las campañas de “ventanilla única”, especialmente en Francia e Italia.

Finalmente mencionamos la reorganización de las estructuras del sector público, que implica la capacidad de innovación y renovación institucional, la reducción, remezcla y creación ministerial —por ejemplo, nuevos ministerios para los asuntos medioambientales, para las mujeres o para la reforma administrativa—. Así como nuevas agencias reguladoras y coordinadoras, controladas por el Estado, o la Unión Europea, en su caso. También hay nuevas agencias semiautónomas en los departamentos, cuerpos administrativos emergentes para motivar el cambio tecnológico, de intervención y de evaluación, y de instrumentación para apadrinar y seguir la reforma administrativa. Cabe mencionar aquí, con énfasis, el hecho de que en Europa occidental la reforma administrativa ha inspirado la creación de organizaciones dedicadas exclusivamente a su promoción, como las Células de Modernización (Cellules de Modernisation) en Bélgica, la Inspección Ge-

neral de Servicios de la Administración Pública (IGSAP) en España y el Observatorio de Productividad Central en Alemania.³⁸⁵

Laurence Lynn destaca que la mismísima OCDE ha declarado que no existe un modelo único de reforma de la administración pública, ni hay “soluciones de cajón” para los problemas del Estado burocrático. Las variaciones entre los modelos de reforma que se están experimentando en el mundo sugieren enfáticamente que tampoco existe un nuevo paradigma, si por tal se opta la idea de Thomas Kuhn, por cuanto que son logros que por un tiempo proporcionan problemas modelo, y soluciones igualmente modelo a la comunidad académica.³⁸⁶

Resta hacer una breve referencia a los Estados Unidos de América—que trataremos con más amplitud en el capítulo siguiente—, donde las estrategias neogerenciales han tenido frutos importantes, sea como gobierno empresarial, o como modelo posburocrático. Aquí hay que resaltar que también las estrategias formuladas para dar respuesta a la globalización han sido muy variadas, si bien tendieron esencialmente a ir más allá del Estado nacional y vincularse con organizaciones internacionales. Pero también se han enfocado hacia abajo, es decir, hacia la asociación con organizaciones subnacionales, lucrativas y no lucrativas, transformándose el papel de los gobiernos estatal y local. Incluso la privatización de antiguos sectores públicos, paradójicamente, fue acompañada por la gobermentalización de entidades lucrativas y no lucrativas.³⁸⁷

La devolución, por su parte, se ha movido hacia la construcción de redes de contratación, concesiones federales, préstamos con garantías, regulaciones y enfoques administrativos indirectos. El mejor ejemplo es la reforma de los sistemas de bienestar, donde el gobierno estatal ha devuelto tareas a las municipalidades, y éstas a su vez las han confiado en organizaciones lucrativas y no lucrativas. Las asociaciones entre el gobierno y esas organizaciones han proliferado, pero esto también es visible en el nivel federal. Las nuevas relaciones son horizontales por

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 34.

³⁸⁶ Lynn, “Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública”, p. 309.

³⁸⁷ Donald Kettl, *op. cit.*, p. 3.

cuanto a la coordinación de servicios, y su provisión mediante la integración con organizaciones de la sociedad civil, si bien las labores así asociadas no han descartado el concurso de las burocracias tradicionales a través de vínculos horizontales. Esto quiere decir, sencillamente, que las relaciones horizontales no han reemplazado completamente a los vínculos verticales.³⁸⁸

En fin: la reforma de la administración pública en los países desarrollados ha seguido líneas diversas, aunque con algunos patrones comunes, entre los cuales el neogerencialismo no necesariamente ha sido prioritario.

³⁸⁸ *Ibidem*, p. 10.

A MEDIADOS de la década de 1990 apareció un *best seller* que se propuso vaticinar el “fin del Estado nación” y la emergencia, en su lugar, del *Estado región*. La tesis de su autor, Kenichi Ohmae, es que los estados nacionales ya se estaban disolviendo, y que su extinción comenzaba en su economía, pues ya no tienen sentido como entes aislados en el mapa económico planetario. En efecto, la nueva geografía mundial estaría dominada por el Estado región personificado por el norte de Italia, Baden-Württemberg, Gales, San Diego-Tijuana y Hong Kong, entre otros más de igual relevancia. Estos nuevos entes son económicos, no políticos, y están situados tanto dentro de fronteras nacionales, como entre los límites nacionales. En algunos de ellos, como en Singapur, sus habitantes incluso ya habían renunciado a ciertos rasgos de nacionalidad y ciudadanía para asimilarse a la economía mundial.³⁸⁹

Les distingue esencialmente que en calidad de estados región han abandonado a la soberanía para explotar a las cuatro “íes” de la economía mundial: inversión, industria, tecnología de información e individuos consumidores. Tampoco tienen una base local, pues acogen sin límites a la inversión extranjera, la propiedad extranjera y los productos extranjeros, es decir, todo aquello que viniendo del exterior ocupe productivamente a sus habitantes, o facilite su calidad de consumidores. En suma, en ellos se ha tomado conciencia de que es mejor y más fácil que los productos no se hagan en el seno del Estado región propio,

³⁸⁹Kenichi Ohmae, *op. cit.*, pp. 17-19 y 109-112.

pues este mismo, en esencia, es una criatura engendrada por la economía planetaria y está totalmente a su servicio.³⁹⁰ En ellos se debe organizar una economía de servicio con adecuada infraestructura de comunicación y transporte, así como de profesionales calificados. Su población debe ser suficientemente amplia para responder a la demanda económica mundial y suficientemente pequeña para identificar a sus miembros como consumidores.

Los estados región han dejado de orientarse al Estado-nación que les cobija, para permitir que los guíe la economía planetaria, de modo que es uno de los motores más poderosos del internacionalismo. Esta mutación es tan relevante, que Estados Unidos de América ha albergado un centenar de empresas japonesas en el valle del Misisipí, dando como resultado que sus habitantes puedan dejarse de preocupar acerca de si la propiedad industrial es local o extranjera. Lo único que podrá importarles, es que esas empresas les beneficie económicamente.³⁹¹

¿Habrá llegado el fin del Estado-nación? En las páginas siguientes abordaremos este problema, de modo que para entrar al tema recordemos que en una frase que ya se ha hecho célebre, Dwight Waldo sentenció que había “caído en la cuenta de que el término Estado administrativo es un pleonismo. La expresión es quizá más útil como una materia con énfasis. Pero los estados son administrativos o no son estados”.³⁹² El Estado tiene rasgos económicos, sin duda, pero dándose por descontado su esencia es política, no es válido soslayar su condición administrativa. No estando presente la administración pública, un Estado sencillamente no es tal, de modo que estados regiones insustanciados de soberanía, carentes de política y ayunos de administración seguramente son regiones, pero no estados.

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 126.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 129.

³⁹² Dwight Waldo, *op. cit.*, p. 79.

¿Max Weber ha muerto?:
el Estado en la reforma administrativa

Patrick Dunleavy y Christopher Hood creen que el modelo de Estado burocrático es todavía relevante en aquellos sectores donde el gobierno necesita hacer algo más que sencillamente optar entre un menú de bienes y servicios, cuyo origen y dinámica está fuera de su control. Hasta el momento, cuando finaliza un milenio y comienza otro, el debate sobre la reforma administrativa muestra que no ha tenido éxito en una de sus tareas centrales: delimitar las funciones esenciales del gobierno. El riesgo latente es que un juicio global acerca del núcleo básico de competencias gubernamentales, sea formulado de manera incremental a través de un proceso de residuación de soluciones externas aplicadas sin criterio fijo a diferentes ámbitos de actividad administrativa. La ausencia de una presión opuesta para identificar, proteger, mantener y desarrollar un núcleo de competencias, podría hacer peligrar a los gobiernos nacionales. Lo que se está dilucidando en la reforma administrativa, que mira más allá del modelo neogerencial, no son simples asuntos operativos, y de costos y respuestas a corto plazo, sino un debate propiamente constitucional que afecta los fundamentos y capacidades de la política.³⁹³

Hans-Ulrich Derlien, de manera similar, juzga que la noción constitucional y programática del Estado social es compartida por el ideario político de los dos principales partidos políticos en Alemania, de forma contraria a lo que ocurre en el Reino Unido, donde esa noción dejó un vacío en el esquema estatal británico.³⁹⁴ En el país de los germanos nunca existió la necesidad de separar la hechura de decisiones y su implementación, como lo sugiere el nuevo manejo público. Esa estrategia es más al estilo británico, si bien, el legado wilsoniano estadounidense es patente.³⁹⁵ Las comisiones de reforma administrativa

³⁹³ Patrick Dunleavy y Christopher Hood, *op. cit.*, pp. 20-21.

³⁹⁴ Hans-Ulrich Derlien, *op. cit.*, pp. 20-21.

³⁹⁵ *Ibidem*, pp. 23-24.

estuvieron normalmente ligadas al Ministerio del Interior cuando se trató de asuntos administrativos generales, o que estaban relacionados con la función pública, de modo que la red de reformadores hasta la década de 1990 se organizó en torno a ese Ministerio, de la Escuela de Ciencia de la Administración de Speyer, de profesores universitarios en administración pública y de la Academia Federal de funcionarios públicos. Incluso este grupo fue incorporado a la sección alemana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y hubo un alto grado de continuidad personal entre las comisiones.³⁹⁶

Tal como es observable, en esos enfoques no ha privado dicotomía alguna entre la política y la administración, lo que explica una tradicional actitud refractaria a los modelos racionalizadores estadounidenses, tales como el presupuesto por programas, que nunca fueron adoptados. Tampoco los conceptos derivados del *management* fueron importados rápidamente, ni los altos funcionarios experimentaron convulsión alguna por su ingreso. En Alemania la reforma administrativa se llevó a cabo con la participación de los políticos, y les ha correspondido legitimar los conceptos emanados de la burocracia.

Los planteles de administración pública tampoco han sido conquistados por el nuevo manejo público, a pesar de cierto grado de penetración en la academia de Speyer. Los economistas hoy en día están en posesión del dogma, de modo que los científicos de la administración pública, que enfatizan las peculiaridades del sector público nacional, han perdido parte de su antigua posición. Este cambio ajusta perfectamente con la diseminación de modelos de reforma con aparente aplicación universal, pero que se ven con sospecha por aquellos que prefieren un enfoque más serio que el mero imperativo tradicional de la economía y la eficiencia. La comunidad alemana de reforma administrativa asumió esta última tendencia con escepticismo, de modo similar al Reino Unido y Estados Unidos de América, donde los

³⁹⁶ *Ibidem*, p. 17.

claustrados científicos están lejos de proclamar unánimemente las virtudes del nuevo manejo público.³⁹⁷

En Alemania, a partir de 1990, de manera diversa al movimiento en el mundo anglosajón, el gerencialismo no era visible ni los funcionarios fueron golpeados por los políticos o por el público. El estatuto del funcionariado público y los principios de su formación, reclutamiento y desempeño, no habían cambiado esencialmente desde su renacimiento en 1949. La burocracia, por 30 años en adaptación constante, permaneció esencialmente *weberiana* en el sentido más puro del término, pues el concepto de sistema político legal-racional con un equipo burocrático es todavía el dominante. Como es sabido, tal sistema consiste en la formación profesional, carrera administrativa y promoción como único incentivo. Igualmente está caracterizado por criterios objetivos, jerarquía dentro y entre organismos, jurisdicciones especiales y una clara distinción entre medios de administración públicos y privados, así como el desempeño neutral, impersonal, controlado por normas y orientado hacia el servicio público. La continua racionalización de la burocracia no alteró los aspectos organizativos básicos.³⁹⁸

Una exploración de la reforma gerencial del Estado, que constituye el espejo y el motor de las reformas en general, está revelando incoherencias, contradicciones y costos ocultos, toda vez que también expone los límites de la redefinición del Estado en una forma puramente minimalista y privatizadora que se orienta al mercado. El problema radica en la naturaleza del Estado, si bien es cierto que los mercados pueden ser útiles para asegurar que los productores no sean dominantes y que tengan en cuenta a los consumidores. El mercado puede, en suma, proveer de alguna eficiencia. El Estado, con sus densas estructuras jerárquicas, puede no ser eficiente ni sensible a las demandas, pero sustituir jerarquías por mercados es una medida difícil.³⁹⁹

³⁹⁷ *Ibidem*, pp. 19-20.

³⁹⁸ *Ibidem*, pp. 16-17.

³⁹⁹ Vincent Wright, *op. cit.*, p. 40.

Lo mismo es válido cuando de privatización del Estado se trata, y por razones idénticas, pues su contexto es la democracia, el Estado de derecho, y un gobierno que toma decisiones autoritarias. Es de tal modo como se asegura la igualdad y la responsabilidad con una base organizativa enraizada en los valores de la imparcialidad, la objetividad, la regularidad, la predictibilidad, la legalidad y la legitimidad. El gobierno del Estado funciona de acuerdo con normas que emanan de diversas y frecuentemente contradictorias racionalidades de lo político, lo legal, lo institucional, lo técnico, lo social y lo económico: “gran parte de su lógica exige alguna forma de weberianismo, con énfasis en la uniformidad, la imparcialidad, el anonimato y las normas jurídicas”.⁴⁰⁰

Puede ser muy atrayente pensar al gobierno como parecido a los negocios, pero es muy problemático hacer que funcione como una empresa, porque siempre hace juegos malabares con valores en conflicto, tales como la democracia, la equidad y eficiencia. Sin embargo, mucha de la estrategia gerencial de reforma del Estado está ofuscada con la eficiencia, y se basa en una visión simplista de la burocracia, la alucinación exaltadora del mercado, la opinión idealizada del sector privado, la insensibilidad de los costos no previstos de la reforma, el exceso de optimismo acerca de los resultados prácticos “y, quizás más importante, una visión equivocada del Estado”.⁴⁰¹

Hoy en día el sector público parece más desorientado a partir de muchos de los cambios provenientes de las reformas administrativas. Sin embargo, el desmantelamiento del sistema administrativo tradicional no debe ser exagerado, porque el modelo weberiano es un tipo ideal y muchas de sus características en algunos países eran ficticias o estaban totalmente ausentes, en tanto otros siguieron siendo importantes y en unos más proporcionaron el esquema normativo de la administración pública. Esto es especialmente evidente en Alemania y Bélgica, donde no se hizo ningún intento significativo por alterar el funcionamiento interno de sus sistemas administrativos existentes.⁴⁰²

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 41.

⁴⁰¹ *Idem*.

⁴⁰² *Ibidem*, pp. 39-40.

Hay que destacar que la burocracia ha sido el principal medio para la conducción de los asuntos del Estado moderno, pues sus deberes abarcan un gran número de funciones que han derivado de un largo proceso de acumulación de poder. El Estado administrativo en Estados Unidos de América se fundó en el principio de separación entre la política y la administración, una dicotomía que ha sido proclamada como falsa desde tiempo atrás por los estudiosos de *policy*, pero que permanece inmaculada como ideario central sobre el que se configura la administración pública.⁴⁰³ Esta dicotomía explícita o implícita parece que asegura y da orden a la administración pública, sobre todo en los tiempos de turbulencia, de modo que efectivamente el poder burocrático suele ser un prerrequisito del gobierno efectivo de la sociedad moderna.⁴⁰⁴

Existe una estructura burocrática variable en los gobiernos según el país de que se trate. En Europa y Japón hay una mezcla de planeación, regulación y provisión de subsidios, implementados por gobiernos que tienen relaciones estrechas y confidenciales con empresas y sindicatos. En contraste, en Estados Unidos los procesos guardan una distancia prudente, nítidamente pública, y con frecuencia son de tipo litigioso con esas instituciones, de modo que el estilo estadounidense consiste en una discreción burocrática pluralista, transparente y apegada a la ley. Por consiguiente, la burocracia ha sido tanto la solución como el problema, ella es un aparato que proporciona estructura y continuidad al Estado moderno, pero también es una amenaza al control democrático y partidista.

La sospecha sobre el creciente poder burocrático se intensificó en el decenio de 1980, inspirando la búsqueda de nuevos paradigmas. Pero no obstante el riesgo del creciente poderío de la burocracia, los modelos alternos propuestos ya tratados, como el paradigma posburocrático, la nueva gerencia pública y el gobierno empresarial, no parecen ser la

⁴⁰³Waldo, *op. cit.*, pp. 76-82.

⁴⁰⁴Laurence Lynn, "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública", p. 308.

solución de los serios problemas de control político y de rendición de cuentas democrática, sino terrenos abonables para el escepticismo.⁴⁰⁵

No cabe duda, parafraseando un *film* muy visto tiempo atrás: Max Weber es “duro de matar”.

A pesar de los cambios y las adaptaciones del periodo que corre desde el principio de los años de 1980 a la fecha, el modelo clásico de administración pública permanece inmaculado en sus características esenciales. No obstante, el proceso de reforma administrativa tuvo un impacto y ha arrojado un dilema central, así como algunas paradojas. El dilema central consiste en que las reformas efectivas deberían haber atraído el apoyo de aquéllos a los que se dirigen, pero muchos de los afectados son alérgicos y hostiles a ellas. Por lo tanto, un balance de la reforma administrativa en Europa ofrece el siguiente panorama:

La reforma del sector público progresó en algunos países como Suecia y el Reino Unido, aunque de manera diversa, pese a que se trató de una estrategia general en ambos países. Bajo el impacto de presiones convergentes existen estrategias similares implementadas por varios países, tales como el intento por estabilizar la magnitud del sector público y los estipendios de los funcionarios, privatizar, ofrecer transparencia, crear nuevos cuerpos e introducir tecnologías flamantes. Destaca de manera principal el significado duradero de la diversidad de los contextos nacionales, pues en el Reino Unido se ha privatizado, pero también se ha centralizado, en tanto que en Francia se privatizó, pero también se ha descentralizado, mientras que España descentralizó radicalmente y privatizó relativamente poco. El nuevo manejo público afectó a ciertos países como el Reino Unido, pero a otros casi nada, como Alemania.⁴⁰⁶

En comparación con el principio de los años de 1980, a comienzo del siglo XXI el Estado en Europa es más definido por cuanto a sus deberes, pues los hacedores de la *policy* nacional, como los cruzados en el medie-

⁴⁰⁵ *Ibidem*, p. 309.

⁴⁰⁶ Wright, *op. cit.*, p. 38.

vo, buscan el Santo Grial del núcleo del Estado y ajustar la administración pública a él. También ha disminuido su papel y hasta su prestigio, lo mismo que en su magnitud. El Estado ahora está más dividido como resultado de la competencia interna por los recursos, y más desagregado como consecuencia de la descentralización y la desconcentración. También está más distante del ciudadano porque la implementación fue transferida a agentes no estatales, más desregulado a través de una variedad de fórmulas y más desnacionalizado por el efecto de la doble fuerza de la globalización y la regionalización. El Estado se halla a la defensiva y quizá está desmoralizado porque es objeto de una crítica incesante, porque es equívoco tomarlo como la causa y no como el síntoma de los defectos del sistema económico al que sirve.⁴⁰⁷

Sin embargo, el Estado todavía tiene una labor importante que realizar. En efecto, debido a la globalización, y por motivo de posicionarse ante ella, el Estado podrá desempeñar adecuadamente tareas tales como el manejo de funciones básicas, especialmente la defensa, la política exterior y otras faenas más que constituyen el centro de la identidad nacional. Igualmente podrá ocuparse de la redistribución del ingreso, y de recabar la información que tiene interés nacional. Debe asimismo establecer puentes entre los gobiernos y la sociedad civil, y asegurar la provisión de los servicios públicos. Finalmente, debe hacer *policy* estratégicamente, es decir, ejercitar planes nacionales en el nivel general que conciban a la sociedad como un conjunto.⁴⁰⁸

Lo señalado se puede constatar, aunque de manera contrastante, en las reformas administrativas en Estados Unidos de América, y la Europa oriental y central.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p. 39.

⁴⁰⁸ Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brooking Institution, 2000, pp. 71-72.

El gobierno empresarial en Estados Unidos de América

Quizá el mejor ejemplo de los límites de las reformas neogerenciales en el orbe, límites fijados por la inevitabilidad existencial del Estado administrativo, lo represente Estados Unidos de América y su *gobierno empresarial*. Allí se propuso un cambio administrativo radical, pero fundado en consistentes y perpetuas tradiciones marcadas por la orientación empresarial privada. En efecto, la reforma se manifestó como radical, pero no como algo novedoso.

Estados Unidos de América siguió la línea de la mayor parte de las reformas administrativas de finales del siglo XX, que se basaron explícitamente en cambios hacia la economía de mercado. La mayoría de ellas procedía de los programas de exprivatización, cuyo saldo fue una drástica disminución de las organizaciones de la administración pública y la cesación de actividades del Estado en la economía. Pero quizá la única reforma que tomó distancia de la exprivatización fue la estadounidense, como lo hacen saber David Osborne y Ted Gaebler,⁴⁰⁹ aunque aceptando plenamente las ventajas de la endoprivatización.

PRINCIPIOS DE LA REFORMA NEOGERENCIAL

La Comisión para la Revisión del Desempeño Nacional (National Performance Review), a cuyo cargo estuvo la reforma administrativa estadounidense, comenzó a trabajar a partir de marzo de 1993 en favor de lo que concibió como la nueva garantía de un gobierno eficaz, eficiente y dúctil. En efecto, esta reforma se propuso sencillamente dos misiones: hacer que el gobierno fuera más eficiente y menos costoso.⁴¹⁰ Esto hay que subrayarlo porque todas las reformas neogerenciales, básica, si no cabalmente, sólo tienen estos propósitos y difícilmente alcan-

⁴⁰⁹ David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.*, p. 45.

⁴¹⁰ Al Gore, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1994, pp. XVI-XVII.

zan objetivos distintos. En apoyo de la Comisión los miembros del gabinete presidencial crearon Equipos de Reinención para dirigir las transformaciones en cada uno de los departamentos, así como los Laboratorios de Reinención para desarrollar nuevos procedimientos.

Para dar cauce a la reforma se decretaron los *Principios de la National Performance Review*, cuyo propósito fue *inventar* un gobierno que considerara en primer término a la persona. Esos principios fueron la reducción de gastos innecesarios, el servicio a los clientes, la dotación de poder a sus empleados, la ayuda a las comunidades para que resolvieran sus problemas y el fomento de la excelencia.

La mayoría de los remedios aplicados tuvieron como inspiración el ideario de Osborn y Gaebler, así como el citado libro sobre negocios preparado por Thomas Peters y Robert Waterman.⁴¹¹ Sin embargo, el sustento primigenio se basó en el neoliberalismo de tipo austriaco, especialmente el cultivado por Ludwig von Mises y Friedrich Hayek, cuyas propuestas centrales son la soberanía del consumidor, competencia, mercado y empresariedad. Estos conceptos serán nuestra guía.

En primer lugar destaca la orientación al cliente, que consiste en una reedición de la soberanía del consumidor. Según los reformadores, la exploración que realizaron encontró que algunas organizaciones federales eran monopolios y por consiguiente tenían pocos incentivos para innovar o mejorar, toda vez que los empleados ocupaban plazas casi vitaliciamente y las desempeñaban sin evaluaciones de rendimiento. Así, el éxito ofrecía escasas recompensas y el fracaso pocas sanciones. En una situación semejante, los clientes estaban cautivos porque no podían prescindir del sistema de control monopólico del tráfico aéreo o del Servicio de la Renta Interna, por ejemplo, y ni podían contratar empresas de la competencia. Pero era peor aún el que la mayoría de esos monopolios federales recibían sus ingresos sin que el cliente se los hiciera llegar directamente, provocando que aquellos trataran con más empeño de granjearse el favor de los comités de asignaciones del Congreso, más

⁴¹¹Thomas Peters y Robert Waterman, *op. cit.*

que agradar a la gente a la que debe servir.⁴¹² Hay que enfatizar que una máxima de la economía neoclásica es que el valor de la mercancía deriva de los deseos y anhelos del consumidor y nada más,⁴¹³ de modo que según los reformadores era patente que los contribuyentes pagaban más del valor por un servicio muy deficiente.

Atendiéndose plenamente una segunda sentencia austriaca, también formulada por Ludwig von Mises,⁴¹⁴ se asume como cierto que los gobiernos empresariales eficaces satisfacen a sus clientes porque los escuchan con atención a través de encuestas, grupos de estudio y otras técnicas similares. Según von Mises, el consumidor retroalimenta al empresario, y de acuerdo con Al Gore, esos gobiernos reestructuran sus operaciones básicas para conocer sus necesidades. Obviamente también se valen de las dinámicas del mercado, la competencia y la libre elección del cliente, para así crear los incentivos que orienten al empleado sobre cómo tratar a los consumidores.

Hay que hacer notar el uso preciso y adecuado del concepto de cliente como consumidor, no como ciudadano, pues este último puede participar en la toma democrática de decisiones, en tanto que aquel otro es quien recibe los beneficios de un servicio específico a través de su pago directo.⁴¹⁵

Con el objeto de establecer la orientación al cliente, por ejemplo, en el servicio postal se delinearon Normas de Servicio al Cliente o USPS:

- Su correspondencia de primera clase será entregada en tres días, sin importar el destino cuando éste sea en el interior del país.
- Su correspondencia local de primera clase será entregada al día siguiente.
- Le atenderemos en la ventanilla de la oficina postal en menos de cinco minutos.

⁴¹²Al Gore, *op. cit.*, pp. XVIII-XIX.

⁴¹³Murray Rothbard, *Ludwig von Mises: su esencia. Ludwig von Mises: Infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, p. 23.

⁴¹⁴Ludwig von Mises, *op. cit.*, pp. 2-4.

⁴¹⁵Al Gore, *op. cit.*, p. vi.

- Usted puede obtener información postal durante las 24 horas del día a través de un número telefónico local.⁴¹⁶

Como derivado de la orientación al cliente se capacitaría a los empleados que tratan directamente con el público, en tanto que la Ley del Desempeño y los Resultados Gubernamentales fue firmada por el Presidente Bill Clinton en agosto de 1993 para hacer posible este propósito.

Otro de los principios señalados es la competencia y el mercado. En efecto, con objeto de brindar prioridad al cliente se introdujo la dinámica del mercado, toda vez que el mejor medio de tratar con un monopolio estatal es someterlo a la competencia. Los monopolios sirven muy mal a sus propios clientes, es decir, los empleados gubernamentales, haciendo que estos últimos tengan dificultades para servir adecuadamente a sus consumidores de fuera del gobierno.⁴¹⁷ Los economistas concuerdan en que los monopolios ofrecen servicios más deficientes y con precios más elevados que las empresas competitivas. Además han traído consigo costos más altos, provocado demoras interminables y reducido la flexibilidad, toda vez que no pagan el precio de su ineficiencia. En tanto que los clientes no tienen más alternativa por cual optar, son quienes pagan estas deficiencias, en tanto que los gerentes de los monopolios gubernamentales ni se enteran cuando ofrecen un servicio deficiente o cuando soslayan las ventajas de nuevas tecnologías que reducen costos, porque no reciben ninguna señal proveniente de sus clientes.⁴¹⁸

En contraste con los monopolios del gobierno, las firmas privadas competitivas reciben retroalimentación instantánea cuando saben que sus clientes prefieren los servicios de una empresa rival. Como no sería insólito que la burocracia defienda denodadamente el estado de cosas

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 86.

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 76.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 103.

vigente, aun cuando ese estado ya está fuera de época, debe forzarse a las agencias gubernamentales para que compitan por ganar clientes, rivalizando con otras oficinas públicas y con el sector privado, generando así presión permanente en pro de la mejoría de los programas y la renunciación de lo obsoleto.⁴¹⁹

La reforma neogerencial estadounidense se propuso dar cuatro pasos para brindar preferencia a los clientes, eliminar los monopolios federales e incentivar a los empleados federales para que rindan mejor servicio a su clientela. En primer lugar demandó que todas las agencias federales dieran prioridad al cliente con base en encuestas de opinión sobre los servicios públicos, asegurando que todos los clientes tengan voz y que sea escuchada. En segundo lugar se estableció el que dichas agencias compitieran entre sí por la preferencia de los clientes. Donde fuera posible, la reforma se propuso dismantelar a los monopolios gubernamentales (incluidos los que compran bienes y servicios, adquieren y dan mantenimiento al espacio de oficinas, e imprimen documentos públicos). En tercer lugar, allí donde la competencia no fuera factible, la reforma se propuso transformar a los monopolios gubernamentales en entes parecidos a empresas privadas, para que estuvieran en contacto estrecho con los clientes y operaran con incentivos del mercado. Finalmente, los reformadores pugnaron porque algunas funciones del gobierno federal que se realizaban con base en el añejo estilo burocrático adoptasen mecanismos de mercado. Se proyectó establecer mercados internos para resolver los problemas y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, sin tener que erogar recursos en favor de burocracias públicas grandes y numerosas.⁴²⁰

Las reformas neogerenciales son específicas: se encaminan a mejorar la eficiencia de la administración pública y abaratar su costo. Sin embargo, quizá imbuidos hasta la médula por el ideario neoliberal austriaco y por la opción pública,⁴²¹ los reformadores se plantean trascen-

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 76.

⁴²⁰ *Ibidem*, p. 77.

⁴²¹ James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

der más allá del mercado y generar la *gobernación* (*governing*) en sectores no-mercantiles. Por lo tanto, se propusieron que el gobierno no se limitara a acrecentar los impuestos y gastar más dinero, porque se necesita más que los meros programas gubernamentales para resolver problemas: “necesitamos gobernación”, proclamó Gore, que no es otra cosa que definir prioridades y utilizar el poder del gobierno federal para manejarse de un modo similar como lo hace el sector privado. “La gobernación puede adoptar muchas formas: establecer reglamentos, ofrecer incentivos financieros o garantizar que los consumidores tengan la información necesaria para guiar el mercado.”⁴²²

LÍMITES DE LA REFORMA NEOGERENCIAL

La perspectiva del *Informe Gore* comparte muchos rasgos comunes con filosofías de la administración privada, como la gerencia de calidad y la replanificación del proceso empresarial, pero considera que estas últimas fueron creadas para el sector privado donde existen condiciones muy diversas a las que son vigentes en el gobierno. Por ejemplo, para las empresas privadas el papeleo es algo molesto, pero no es tan sofocante como ocurre en el gobierno. Pero hay que recalcar que en las empresas privadas hay incentivos de mercado inherentes al mismo, que se precisa crear, y son ellos los que las impelen a hacer más cosas con menos recursos. El factor mercado tiene un peso tal, que si una empresa no aumenta su productividad o es paralizada por el exceso de trámites, ella puede decaer y hasta expirar. Finalmente se debe consignar que las doctrinas gerenciales del sector privado soslayan problemas que son centrales en el gobierno, como los monopolios y la obsesión por los procesos más que por los resultados.⁴²³

Consecuentemente, el *Informe Gore* se planteó caminar más allá de los métodos del sector privado, apuntando hacia el corazón y el alma del gobierno. Pero la estrategia de mimetizar al gobierno en la empresa privada no significó que el gobierno se maneje como una empresa

⁴²²Al Gore, *op. cit.*, p. 122.

⁴²³*Ibidem*, p. XXXIX.

privada, porque muchas de sus funciones son responsabilidades públicas que aquella no puede, no debe o no le interesa desempeñar. En efecto, hay que enfatizar que la reforma administrativa estadounidense sólo se empeñó en trasplantar algunas características del mundo empresarial al sector público. Es decir: establecer un ambiente donde se someta a los administradores públicos a la misma lucha que los gerentes privados libran por reducir costos y mejorar el servicio a sus clientes.⁴²⁴

Del mismo modo se reconoció que no todas las operaciones federales deberían estar expuestas a la competencia. No se puede hacer competir a las agencias reguladoras ni a las organizaciones políticas, porque la competencia produce guerras internas que entorpecen la hechura racional de las *policies* y de los programas gubernamentales. Así como la cooperación de las unidades gubernamentales es fundamental para el desarrollo de la hechura de la *policy* gubernamental; la competencia sólo brinda buenos resultados cuando se aplica a la prestación de servicios públicos, puesto que es la única fuerza que no deja a las agencias otra alternativa para superarse.⁴²⁵

Debido a que no todas las actividades públicas pueden ser sometidas a la competencia, también se deben exceptuar las operaciones de prestación de servicios que se realicen mejor en forma de monopolio. Se trata de organismos que operan como si fuesen empresas comerciales que se mueven en el mercado, pero la diferencia es que no tienen competencia alguna.⁴²⁶ Ellas son similares a las llamadas empresas de servicio público del sector privado, que están reglamentadas para proteger al consumidor.

La reforma administrativa estadounidense no se propuso abolir al Estado administrativo, sino más bien, acomodar en su seno a la nueva gerencia pública, con todos sus rasgos mercantiles y competitivos.

⁴²⁴ *Ibidem*, pp. 75-76.

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 105.

⁴²⁶ *Ibidem*, p. 116.

El Estado administrativo en el oriente europeo

En tanto que en Estados Unidos de América se acomodó la gerencia en el seno del Estado administrativo, en Europa oriental y central la administración se acomodó en el Estado gerencial. Ciertamente: el Estado es administrativo, pero también gerencial. Esto ha sido patente en la Europa oriental y central, donde los rasgos gerenciales fueron tan o más relevantes que los atributos administrativos. Lo que explica un asombroso fenómeno por el cual en los países de esa región europea, hoy en día el Estado al mismo tiempo que atenúa sus rasgos gerenciales, acentúa sus atributos administrativos.

PERESTROIKA: DEL ESTADO GERENCIAL AL ESTADO ADMINISTRATIVO

No faltan autores que razonan erróneamente que el desplome del Estado socialista de la URSS obedeció a su carácter mismo, es decir, que constituyó una entidad carente de las instituciones políticas y administrativas occidentales. Pero es más inquietante la hipótesis de que siendo la administración pública tan decisiva en la vida social de la Unión Soviética, su rendimiento decreciente obró pesadamente en pro del desplome del Estado. Se razona, incluso, que una buena administración pública no hubiera evitado su derrumbe social y económico, pero lo hubiera postergado y brindado tiempo suficiente para aplicar reformas que evitaran en colapso o lo hicieran menos catastrófico.⁴²⁷ Faltó allí el Estado administrativo en la modalidad que se desarrolló en Europa occidental y otras regiones del orbe, pues la especie soviética privilegió los rasgos gerenciales.

En efecto, la URSS, como cualquier otro Estado, fue un Estado administrativo, pero su atributo más significativo fue la naturaleza gerencial.

⁴²⁷ Stanley Vanagunas, "The USSR: some Thoughts on the Decline of Ultimate Administrative State", *Public Productivity and Management*, vol. 15, núm. 3, Estados Unidos, 1992, p. 281.

Esto explica por qué allí laboraban 33 millones de servidores propiamente gerenciales. Stanley Vanagunas ha hecho notar que tres de cada cuatro trabajadores al servicio del Estado eran “managers” dedicados a la gestión de los procesos económicos.

Las deficiencias más grandes de la administración soviética eran de tipo estructural, consistieron en la ausencia de una organización legal y racional que hiciera previsible un funcionamiento propiamente formal. No menos lesiva fue la carencia de un sentido partidista de dicha administración, estando sometida del todo al Partido Comunista, así como la presencia de una corrupción endémica.⁴²⁸ Asombra, pues, que el sistema legal y burocrático del occidente, hoy en día tan criticado y vituperado, fuera una de las carencias que más obraron a favor del desplome de la administración soviética. Vanagunas cree que sin la existencia de una ley que fije el camino de la implementación, la eficiencia es imposible, y que fue el ambiente de ambigüedad legal un óbice al adecuado funcionamiento administrativo. Si esto es cierto, tal como lo corroboraría el éxito occidental del sistema legal-burocrático, el desplome soviético sería un aviso de la caída del sistema capitalista neoliberal que se ha propuesto abolir el formalismo y la burocracia.

La ausencia de ese sistema hizo impracticable la relación jerárquica entre mando y obediencia, presente en el mundo occidental, impidiendo un razonable proceso de implementación del complejo social administrado. Igualmente, la hipercriticada línea de separación entre la política y la administración, al modo estadounidense, estuvo también ausente, obrando contra la buena marcha de procesos propiamente técnicos.

Todo esto reflejaría no sólo que la ausencia de instituciones políticas y administrativas occidentales en la URSS propició su eclipse, sino también que la reforma llamada *perestroika* destinada a establecerlas, junto con algunos elementos de la economía de mercado, también fra-

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 282.

casó haciendo evidente que el camino en la Rusia contemporánea debiera ser otro.

Mikhail Gorbachev enfrentó diversas deficiencias del Estado soviético, entre las que destacó una sensible baja de producción del sistema industrial, un atraso tecnológico muy sensible y una calidad de la producción baja. En suma, asombrosamente, era también perceptible un retardo gerencial generalizado en el corazón del Estado soviético: el manejo de la industrialización.⁴²⁹ La reforma se encaminó a mejorar el sistema legal, reducir el papel del Partido Comunista en el proceso económico y en la vida económica en general, y auspició la participación de la ciudadanía en su noción occidental, incluso en las empresas estatales.

Los procesos de cambio se adentraron en la economía, y particularmente en las plantas industriales, que por medio de la Ley de las Empresas del Estado de enero 1o. de 1988 hizo que las firmas estatales adquirieran mayor dosis de autonomía, establecieran programas de autofinanciamiento, redujeran sus demandas de subsidio y fijaran bases de lucro. Estas medidas se extendieron hacia los institutos de investigación científica para evitar que se convirtieran en fardos no productivos para la economía socialista. De tal modo, aunque los programas de autofinanciamiento de las empresas ya existían desde 1965, después se generalizaron.⁴³⁰

La reforma, por consiguiente, trasladó parte de los procesos económicos hacia los mecanismos de mercado. Aún estando sometidas a los planes quinquenales, las empresas podrían contratar con otras empresas estatales, y no se limitó su derecho a fijar precios. Los contratos comenzaron a servir de fundamento para la formulación y evaluación de la productividad anual, toda vez que se estimuló el desempeño laboral y se liberó la repartición de ganancias de las empresas. Toda empresa deficiente fue puesta bajo la espada de Damocles de la pérdida de incen-

⁴²⁹Dawn Olivier, "«Perestroika» and Public Administration", *Public Administration*, vol. 66, núm. 4, Reino Unido, 1988, p. 411.

⁴³⁰*Ibidem*, p. 418.

tivos y bonos, o bien, la reducción de personal por deficiente, y fueron sujetas a una virtual liquidación. Pero las empresas prósperas que lograran autofinanciamiento y fueran bonancibles, podrían retener las ganancias en provecho de su presupuesto futuro y el estímulo económico de sus trabajadores.

Los cambios se extendieron a la gerencia, beneficiando particularmente a los manejadores, pues toda empresa rentable que tenía la libertad de reclutar a sus gerentes, podía asimismo retenerlos sin limitación.⁴³¹

Los vientos de la transformación se extendieron a la propiedad privada, en forma de empresas familiares, cooperativas, brigadas laborales y organizaciones de autoempleo. Aunque estas empresas privadas operaban con enormes desventajas ante las firmas del Estado, fue una apertura favorable a los particulares.

Gorbachev explicó que las condiciones históricas específicas en las cuales se desarrolló la Unión Soviética, influyeron determinadamente en el patrón centralizado de su manejo económico. En efecto, la amenaza perpetua del conflicto armado durante la Guerra Fría, así como las sangrientas y devastadoras guerras en su breve historia, derivaron naturalmente en un férreo centralismo gerencial, que de tal modo inhibieron el desarrollo de ingredientes democráticos del sistema de gestión. La gerencia soviética estuvo orientada a satisfacer los vastos y complejos objetivos de la industrialización y de la defensa nacional, de modo que su organización fue férreamente centralizada y cada tarea reglamentada detalladamente. Sin embargo, el antiguo líder socialista reconoce que no se puede atribuir todo lo negativo a la índole de la gerencia roja, pues también hubieron equivocaciones y extravíos por efecto de personalismos nefastos. Este sistema gerencial que tomó cuerpo en los años de 1930 y 1940, pasado el tiempo se fue gradualmente oponiendo a las demandas y condiciones del progreso económico, fundamentalmente porque su potencial se agotó, convirtiéndose en un estorbo y un freno. En las nuevas condiciones, ahora

⁴³¹ *Idem.*

reinantes, la estrecha base democrática del sistema gerencial provocó un efecto altamente negativo, quedando un escaso asiento para el ideario leninista sobre la autogestión de un pueblo trabajador.⁴³²

La falla principal de la gerencia soviética fue especialmente visible en la empresa, donde hubo una ausencia completa de estímulos para su propio desarrollo. Por medio del sistema de índices del plan cada empresa recibía asignaciones y recursos, de modo que efectivamente todos los gastos se cubrían y la venta de los productos estaba garantizada, pero los ingresos de los trabajadores no dependían de los resultados de las labores de la colectividad, es decir, del cumplimiento de los compromisos contractuales, la calidad de la producción y las ganancias obtenidas. El resultado esperable de este proceso de producción es que se produzca un trabajo de mediana o mala calidad. Por tal motivo, Gorbachev propuso que la nueva gerencia enderezara las cosas y se convirtiera en la palanca de un desempeño laboral de calidad. Cada empresa debería partir de las demandas sociales para determinar su producción y los planes de venta, toda vez que esos planes deberían basarse en los pedidos directos de productos específicos en la cantidad y calidad apropiadas, por parte de las organizaciones gubernamentales, las empresas autocontabilizadas y las firmas mercantiles. En suma: las empresas debían estar en condiciones de impulsar la competencia económica y moverse en su seno, para satisfacer adecuadamente las demandas del consumidor, y hacer que los ingresos de los trabajadores dependan de los resultados de la producción y de las ganancias.⁴³³

La *perestroika* impulsó nuevos principios gerenciales, como los desarrollados en el anteproyecto de la Ley de la Empresa del Estado (o amalgamación). Además se elaboraron proyectos de ordenanzas de control de la operación de las agencias centrales, para hacerla compatible con esa Ley de la Empresa del Estado.⁴³⁴

⁴³² Mikhail Gorbachev, *Perestroika*, Nueva York, Harper and Row, 1987, pp. 46-47.

⁴³³ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁴³⁴ *Ibidem*, pp. 86-87.

Las reformas de Gorbachev repercutieron en la disolución de muchos ministerios centrales existentes hacia 1985, así como la reducción de los escalones internos, y dieron paso a la discusión sobre la necesidad de aminorar la regulación económica y favorecer la iniciativa empresarial de los particulares. Luego vino el fallido golpe de Estado, la deposición del reformador, la ascensión de Boris Yeltsin y la era del neoliberalismo privatizador, que fue una medicina peor que la enfermedad.

El ocaso del Estado gerencial de la URSS también ha significado el fracaso de un estilo de manejo diverso, desde muchos aspectos, al estilo gerencial capitalista. Pero ese fracaso también entraña el desacierto del manejo como tal, independientemente del Estado al cual estuvo a su servicio, porque jamás se confió en un modo tan absoluto en la gerencia.

El estilo gerencial en la URSS estuvo basado en la intervención del Partido Comunista en los negocios empresariales, principalmente a través de la participación popular. No es posible entender la gerencia soviética sin el papel del partido dentro de las factorías, así como en los procesos productivos, el personal gerencial y los trabajadores. El Partido Comunista actuaba a través de todo el sistema industrial, desde los ministerios hasta las plantas manufactureras, junto con los directivos y los comités industriales. Los miembros del partido laboraban en paralelo de la jerarquía de la organización industrial, desde la cima hasta la base, y desde abajo hasta arriba.⁴³⁵

Andrew Marshall cree que el manejo de la economía fue afectado determinantemente por la naturaleza humana del pueblo soviético, y ello quizá sea la explicación última del estilo soviético del manejo industrial, porque el liderazgo deseaba ejercitar un control sobre la participación popular para, a través de ella, dominar el proceso de trabajo dentro de las factorías. De acuerdo con esta idea, el estilo gerencial en

⁴³⁵ Andrew Marshall, "Foreword", en Andrew Leites, *Soviet Style in Management*, Nueva York, Crane Russak, 1985, pp. VII-VIII.

la URSS fue un proceso por el cual el Partido Comunista gobernó, desde fuera, al mecanismo interior de las empresas. El estilo gerencial soviético fue establecido por medio de la incorporación de cualidades externas hacia el interior del proceso gerencial de las manufacturas. Esto consistió en un enfoque de fuera hacia adentro, un estilo gerencial basado en la participación popular dentro de las empresas soviéticas.

Hasta los últimos días de su vida, en los círculos gobernantes del Estado soviético se creyó que uno de los papeles principales del Partido Comunista era guiar a la economía. Ésta es, en esencia, la base de la manera soviética de manejar su economía, es decir, su estilo.⁴³⁶ Su gerencia fue una clase muy peculiar de manejo porque constituyó una mixtura de aspectos técnicos y de participación popular, que produjo una gran experiencia histórica de administración social. La participación popular no fue una simple formalidad, ni cualquier tipo de control, sino un instrumento decisivo para hacer operable al corazón del sistema industrial: la planta de la empresa estatal. La causa del éxito de esta participación fue el *pod'em*, que consiste en el ejercicio del esfuerzo común hacia el mejoramiento de la producción.

Nathan Leites cree, sin embargo, que los líderes soviéticos conocían los límites del *pod'em* como una estrategia de estímulo del trabajo gerencial y la actividad laboral, y debido a ello pusieron toda su confianza en el control. En la Unión Soviética, control significaba que un órgano supervisara correctamente el desempeño de otros órganos, para alcanzar una operación superior. De hecho, los gerentes rojos pensaban que el bajo desempeño de las empresas obedecía a una pérdida de control, y que dicha situación era pasajera en la medida en que dicho control fuera resarcido. La tasa de implementabilidad gerencial de tareas específicas estaba directamente relacionada con el grado de control ejercitado, de modo que la intervención del Partido Comunista en los procesos gerenciales tenía por objeto crear y mantener un sistema de control donde el concepto de no-implementabilidad no tuviera lugar.

⁴³⁶ Andrew Leites, *Soviet Style in Management*, Nueva York, Crane Russak, 1985, pp. XIII y ss.

Gracias al control la gerencia soviética mantuvo sobre bases razonables al *dolg*, que fue el signo más elevado del sentido de responsabilidad de los manejadores rojos.

Dentro de la cultura gerencial occidental la presencia del control ha obedecido, por lo general, a ajustar situaciones excepcionales que salen de la regla. Pero en la URSS el control era la regla, pues los procesos gerenciales en las empresas tenían defectos persistentes que se elevaban como obstáculos que obstruían el proceso de implementación. El manejo soviético, por consiguiente, fue una de las experiencias acerca de los problemas de implementación más significativas, debido principalmente a las complejas relaciones entre el *pod'em* y el control.⁴³⁷

Lo anterior explica por qué la gerencia roja confrontó un enorme desafío para el cual no tuvo una solución impercedera: el incremento de la diversificación de objetivos y el decremento de los recursos asignados para cada cual. Los manejadores se esforzaban por vencer el problema de concentrar esfuerzos sobre las tareas más importantes. Hacia mediados de la década de 1980 los gerentes soviéticos se enfrentaban al gran problema representado por la escasez de recursos para el logro de una gran cantidad de objetivos de los programas industriales, cuando el Partido Comunista demandaba su concentración para el logro de resultados dados. Este desafío significó buscar una fórmula para atacar el problema de la escasez, y así descubrir el eslabón perdido que condujera hacia la mejor opción, no a cualquier opción.

De manera similar al manejo capitalista, la gerencia estaba empeñada en una guerra contra la tendencia ordinaria de los seres humanos a actuar intermitentemente. La gerencia, aquí y allá, debe empeñarse por abolir la inercia y mantener ininterrumpidamente las operaciones industriales dentro de sistemas en gran escala. Su labor, alejada de la acción esporádica, se esfuerza en establecer una actividad sistemática y continua.

⁴³⁷ *Idem.*

La economía soviética estuvo basada en el concepto de cálculo, como cualquier economía, motivo por lo cual el manejo actuaba con coherencia interna a través de la planificación y la búsqueda de un mínimo de resultados como un objetivo de la producción. En alivio de posibles rupturas e interrupciones, un sistema de brigada dentro de las fábricas fortaleció la responsabilidad colectiva y la ayuda mutua, consiguiendo una solución histórica entre la cálida participación popular y la gélida racionalidad de la técnica gerencial. El papel del partido en la economía fue mantenido y ensanchado con el activismo proveniente de la participación popular en la empresa.⁴³⁸ A través de esta participación no sólo se intentó prevenir la inacción, sino anticipar la amenaza del caos en el complejo sistema industrial soviético. Sin embargo, la inacción se fue convirtiendo en uno de los males del país del que no escapó ni el Partido Comunista, e incluso muchas de sus actividades en los ministerios o en las empresas se transformaron en meras formalidades. De modo que la activación de la participación popular en las plantas industriales operó como un incentivo para sacudir la abulia que invadió al Partido Comunista, y una vez removido el letargo, trasladar la nueva energía partidista a esa participación.

El problema central de la economía soviética a mediados de la década de 1980, fue típicamente una crisis de manejo de las empresas. Los gobernantes rusos se esforzaron por crear un buen ambiente de trabajo fuera de las factorías a través del partido y la participación popular, como un requisito para activar los procesos gerenciales internos y así elevar la producción industrial. A pesar de las dificultades encontradas se logró un incremento de eficiencia del trabajo en las empresas, gracias a la elevación del espíritu laboral de los trabajadores. También la gerencia se benefició del mejoramiento en las relaciones de trabajo, pero ciertamente fue la intervención del Partido Comunista y no tanto la de los manejadores, la que contribuyó al progreso relativo de las condiciones de vida de los trabajadores. Pero el que fueran factores exter-

⁴³⁸ *Idem.*

nos los que mejoraran las condiciones laborales en las empresas, y no la gerencia, mostró una franja muy ancha de fracaso en el corazón del sistema industrial, que puede ayudar a entender las causas de su desplome.

Leites advirtió en 1985, que las reformas en la URSS hacia el sistema de mercado serían difíciles, pues tal era el resultado que se desprendió de su investigación, vaticinando el fracaso de los manejadores que sucedieron a los gerentes rojos. Ahora Rusia y sus socios de la Comunidad de Estados Independientes viven una crisis peor a la vivida en la época previa a la reforma de Gorbachev, sin que los gerentes capitalistas hayan podido dirigir adecuadamente las empresas privatizadas, antaño en manos de los manejadores soviéticos.

El ocaso del Estado gerencial de la URSS es también el fracaso de los gerentes concebida como una “clase” social mundial, y la prueba más nítida del exceso de Burnham y Galbraith, cuando vaticinaron para ellos el dominio de la gran empresa en todo el orbe.

Desde los días de James Burnham no ha dejado de estar presente la hipótesis acerca de que en la Unión Soviética surgiría la clase de *managers*, que inevitablemente tomarían las riendas del poder. Esta hipótesis estaba basada en la idea de que, como todo gerente, el manejador rojo era un hombre interesado solamente por la buena marcha de sus fábricas, de modo que tenía un fuerte interés en el mantenimiento del *statu quo* industrial. Los gerentes rojos, como cualquier hombre de negocios en el mundo, supuestamente tenía intereses económicos por encima de cualquier otro interés, y en contraste a los estadistas soviéticos, ellos eran militantes del Partido Comunista que no llegaban al extremo del fanatismo. Debido a que el *management* era la punta del *iceberg* de una revolución mundial, se esperaba que el poder en manos de los gerentes soviéticos amainara las diferencias ideológicas entre la Unión Soviética y Estados Unidos, aboliéndose la bipolaridad política planetaria.⁴³⁹

⁴³⁹David Granick, *The Red Executive: A Study of the Organization Man in Russian Industry*, Londres, MacMillan and Co. Ltd., p. 307.

Los manejadores podrían dominar previamente al Partido Comunista, ya que eran una parte conspicua de sus filas, pues de no ser así, era imposible acceder a la dirección de las empresas. Debido a sus más elevados ingresos y a su educación superior, los manejadores estaban capacitados para mandar no sólo a las empresas, sino al partido y al Estado, toda vez que el proceso intergeneracional reproducía a la “clase” gerencial haciendo heredar la vocación y la profesión de padres a hijos.⁴⁴⁰

Sin embargo, los manejadores no sólo fueron impotentes para encabezar al Estado y asegurar el progreso de la economía de la URSS, sino que fue en su *locus* donde se inició la crisis que la abatió. En realidad el manejador soviético distó mucho de constituir una clase o elite dotada con el potencial de asumir el poder. Más bien tuvo conocimientos profesionales y seguridad política como garantías de su libertad para emplear creativamente su sabiduría técnica. En efecto, gozó de poder, pero careció de independencia para decidir, incluso en algunos de los asuntos relevantes de las empresas. El gerente rojo fue un hombre-organización, una parte del complejo productivo industrial del Estado al que se le señalaba las metas de producción y los gastos, así como las investigaciones que se realizaban en los laboratorios a sus empresas. El manejador soviético estaba orientado hacia la producción, de modo que el volumen de esa producción era la medida de su desempeño. Nunca tuvo problemas de mercadeo, toda vez que el financiamiento fue para él un detalle secundario.⁴⁴¹ Se trató de un *manager* ciertamente distinto de su hermano capitalista.

LA RUSIA CONTEMPORÁNEA

Hoy en día, extinta la Unión Soviética, la capacidad de Rusia para alcanzar el desarrollo político y económico radica en su habilidad

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 309.

⁴⁴¹ *Ibidem*, p. 318.

para establecer una administración pública diversa completamente a la de antaño, y particularmente un servicio civil de carrera eficiente. El éxito de la reforma en Rusia obedecerá a la adaptación de las organizaciones y las conductas existentes de manera continua, con miras a realizar las tareas esenciales durante la transición.⁴⁴² Las normas y los procedimientos burocráticos de la antigua Unión Soviética, así como de los hábitos gerenciales, necesitan ser formalizados en sistemas transparentes que, al mismo tiempo, estén fundados en el mérito. El concepto de servicio civil ha sido desconocido hasta hace poco en Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética, donde la administración pública estuvo dominada por el aparato monolítico del Partido Comunista.

Entre los cambios actuales debemos destacar los ocurridos en las funciones presupuestales, especialmente las ligadas a los ministerios de agricultura y de comercio. Pero debemos considerar otras reformas económicas sustanciales como la *policy* antimonopolio, el manejo de las propiedades estatales y la supervisión de los impuestos, que fueron asignados a personal más capacitado. Permanecieron algunas tareas en entidades existentes, tales como la seguridad social y los tribunales de arbitraje, pero incrementándose sustancialmente su personal. Ciertas funciones de soberanía fueron reservadas al gobierno ruso, destacándose las que asumió el Ministerio de Energía Nuclear, el Ministerio de Ferrocarriles y el Comité de Informática, antaño a cargo de la Unión Soviética. Una gran cantidad de servidores públicos fueron repartidos dentro del territorio ruso, de modo que unos cuantos de ellos permanecieron en Moscú.

En Rusia se han dado grandes pasos para profesionalizar a los servidores públicos con fundamento en esquemas gerenciales y estímulos económicos. Paralelamente se estableció el reclutamiento y promoción basados en el mérito, así como esquemas de evaluación del trabajo en cada organización.⁴⁴³ Aunque en las empresas públicas aún existentes se

⁴⁴²Barbara Nunberg, "Transforming the Prototype: a New Administration Order for Post-Soviet Russia?", en Barbara Nunberg, *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, p. 155.

⁴⁴³*Ibidem*, pp. 180-181.

siguen reclutando preferentemente a técnicos, especialmente ingenieros, en tanto que en otros cargos de la administración pública se está dando preferencia a los economistas reclutados en los institutos científicos y académicos. Sin embargo, en Rusia no se ha previsto la creación de una clase administrativa generalista, como la que existe en Francia y el Reino Unido. Hasta hace poco la capacitación del personal público estaba a cargo de un plantel llamado Roskadry, que servía como organización sombrilla para otros centros de entrenamiento repartidos en todo el país. Sin embargo, Roskadry fue cancelada en 1994. Aquellos institutos fueron asignados a la Academia Rusa de Gerencia, que fue la primera escuela de formación establecida por el Partido Comunista en la Unión Soviética. También en la Academia Nacional de Economía se imparten cursos de alto nivel para los servidores públicos que ocupan cargos de alta responsabilidad.

En Rusia subsiste el Comité de la Industria, reconstituido con una nueva misión después de que fueron disueltos los ministerios de las ramas industriales. El Comité retuvo el 30 por ciento del personal del antiguo Ministerio de Industria, además de un 20 por ciento adicional procedente de otros ministerios. Hay que añadir un 30 por ciento más procedente de las instituciones científicas y un 20 por ciento reclutado desde las antiguas empresas estatales.⁴⁴⁴

Debemos destacar la expedición de la Ley del Servicio Civil de 1995, a través de la cual se está intentando establecer un sistema jurídico básico para el servicio público. En su seno existe una amplia definición del servidor público, que incluye a miembros del ejército, la banca y las organizaciones paraestatales, pero no se realiza alguna distinción entre un pequeño núcleo de servidores profesionalizados —el servicio civil— y el resto del servicio público. Esta ley abarca grandes rubros de dicho servicio, dejando a una legislación más escrupulosa y detallada los pormenores de su reorganización y funcionamiento. Sin embargo, es notorio en esa ley vaguedades, como aquellas que no distinguen con

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 184.

precisión los nombramientos políticos y las designaciones administrativas, del mismo modo que es patente su silencio con respecto a las distinciones entre el funcionario que hace *policy* y el servicio civil propiamente gerencial.⁴⁴⁵ Una vez que fue abolido el Roskadry, a cuyo cargo no sólo estaba la capacitación de los servidores públicos, sino la implementación de las reformas administrativas, fue establecido el Departamento del Servicio Civil dentro del gobierno central, cuya responsabilidad es procesar los nombramientos del personal.

Ésta es, hasta nuestros días, la Rusia que derivó de ese experimento gerencial sin paralelo que fue la Unión Soviética.

Quizá el reto más significativo que enfrenta Rusia sea transformar al Estado gerencial, en un Estado capitalista, pasando de un régimen de manejo estatal a un régimen propiamente empresarial. Por consiguiente, se deberá crear un ambiente empresarial de tipo schumpeteriano de destrucción creativa que hasta ahora no ha sido un proceso signado por la quietud, pues la reconstrucción de instituciones económicas no es un mero asunto de asistencia económica o de entrenamiento gerencial.⁴⁴⁶ En efecto, los sucesores de los gerentes rojos pueden actualizar los conocimientos básicos y las técnicas, pero es cierto que la capacitación soviética en gerencia no cumple con las necesidades actuales. El imperativo de manejar las incertidumbres de la economía planificada, de antiguo fomentó en ellos un espíritu empresarial que, junto con un elevado nivel escolar, les permitirá una rápida comprensión de las técnicas de gestión empresarial hasta hace poco desconocidas.⁴⁴⁷

Estudios realizados en algunos países antes socialistas de la Europa oriental señalan la existencia de tres grupos de empresas, el primero de los cuales comprende a las empresas en vías de extinción sin una ayuda

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 188.

⁴⁴⁶ El ambiente empresarial schumpeteriano es, sencillamente, aquel que se caracteriza por el proceso de destrucción creativa que mueve la palanca del capitalismo. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1950 (1952), parte II, cap. VII.

⁴⁴⁷ Bruno Grancelli, "Administración postsoviética: ¿del intervencionismo estatal a la gestión empresarial?", en Steward *et al.*, *Administración global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998, p. 173.

masiva del Estado. El segundo grupo lo componen las empresas en transición, así llamadas, porque están técnicamente en bancarrota, pero en capilla, al menos en el corto plazo. El tercer grupo de empresas son aquéllas con un futuro prometedor, de modo que cuentan con un horizonte promisorio para la planeación estratégica. El grueso de estas empresas en transición se ubica en lo que antes era llamado complejo militar-industrial, al que, de un modo u otro estaban vinculadas la mayor parte de empresas soviéticas.⁴⁴⁸

Por consiguiente, el problema principal de la reforma económica descansa en la idiosincrasia gerencial legada por las grandes plantas industriales, como una herencia del autarquismo de la antigua empresa soviética cuyo carácter fue la inexistencia de relaciones horizontales. No debemos olvidar que dichas empresas estaban administradas por los ministerios industriales. Otra herencia de esos ministerios es la asimetría de información a través de la cual las empresas que antaño pertenecieron al mismo ministerio, ahora pueden obtener mejor información sobre la competitividad y ventajas comparativas, lo que implica una diferencia en los costos de investigación para localizar nuevos proveedores, y aquilatar los costos de entrada al mercado. Debido a que la autosuficiencia fue un objetivo buscado por los ministerios industriales, hoy, al crearse productos multifuncionales, muchas empresas sufren altos costos de sustitución y adaptación.⁴⁴⁹

Paradójicamente, la única salida hacia un futuro prometedor, lo mismo que en etapas anteriores de la historia rusa, consiste en un mejoramiento sustancial de la calidad de su ancestral burocracia, toda vez que se trata de una solución de largo plazo. Empero, deberá abordarse inmediatamente este problema a partir del reclutamiento y capacitación del servicio público, en tanto que en el limbo establecido entre la economía planificada y la economía de mercado se desarrolla un proceso donde las relaciones entre política y economía están deter-

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 176.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 177.

minadas por los grupos empresariales. El problema ruso, en suma, implica la cuestión acerca si esos grupos ya tienen la capacidad de convertirse en empresarios schumpeterianos capaces de asumir el liderazgo de la economía, dejando de ser meros oportunistas para cosechar ganancias fáciles. Aún no se sabe con certeza si serán capaces de innovar y tomar riesgos, es decir, inducir una destrucción creativa.⁴⁵⁰ Por lo pronto, las premisas básicas y legales del mercado se han establecido, y ahora ya se puede prestar atención sobre la capacidad de los antiguos gerentes rojos para transformarse en esos empresarios schumpeterianos.

Sin embargo, el camino no parece nada fácil. En efecto, hasta ahora el esfuerzo del capitalismo mundial y de los exgerentes rojos han fracasado en su afán de instaurar el capitalismo, de modo que Rusia representa uno de los eslabones más débiles del sistema capitalista internacional. No ha faltado quien, viendo más allá, advierta, incluso, que el colapso económico ruso podría ser el preludio de futuros problemas globales.⁴⁵¹

Los cambios en Europa central y oriental

Como en el occidente de Europa, también la reforma administrativa en el oriente obedece a patrones muy diversos entre sí. Su carácter distintivo, como en Rusia, es el tránsito del Estado gerencial al Estado administrativo.

EL RÉGIMEN GERENCIAL

También la Europa oriental y central estuvo dominada por el gerencialismo socialista, si bien, en menor grado que en la antigua Unión

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 184.

⁴⁵¹ Ana Teresa Gutiérrez del Cid, "La restauración capitalista en Rusia: un proceso inconcluso apoyado por occidente", en Aída Lerman (comp.), *Globalización-regionalización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, 1999, p. 116.

Soviética. El manejo de la industria en esas regiones contrastó patentemente con la gerencia de la Europa occidental, tanto por el carácter nacionalizado de la empresa, como por la planificación central de la economía. El cambio ocurrido como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y la imitación del sistema soviético, hizo que la industria estuviera más sometida a la intervención del Estado, que en los países occidentales.⁴⁵² Esto se debe a que los pequeños reinos y repúblicas independientes que derivaron de la extinción de los imperios zarista, austro-húngaro, prusiano y otomano, por efecto de la Primera Guerra Mundial, representaron una ruptura con los mercados hacia los cuales se había dirigido la industrialización de la Europa occidental. También las grandes quiebras bancarias echaron prontamente a las empresas privadas en los brazos del proteccionismo estatal, de modo que el nacionalismo económico que era concomitante con la intervención, fue seguido con la expropiación en gran escala. Éstos fueron los factores políticos que influyeron el curso de la gerencia de la economía en la Europa oriental, hasta la caída del socialismo.

Desde un principio surgió el autogobierno obrero en la industria de Europa oriental y central, que hizo al gerente fabril ser responsable ante un consejo elegido, de modo que dirigió las operaciones de la planta con base en interés colectivo de quienes en ella laboraban. Aunque el marco en el cual se adoptaban las decisiones era inicialmente un plan del gobierno, después fue sustituido por el mercado. Incluso el sindicalismo de mercado fue uno de los modelos sobre el que se organizó el nuevo sistema económico checoslovaco, toda vez que posteriormente Bulgaria y Rumania también establecieron la participación obrera con orientación hacia el mercado. Albania, que se había mantenido firme en el modelo dirigista cal-

⁴⁵²Michael Kaser y Janusz Zielinsky, *La nueva planificación económica en Europa oriental*, Madrid, Alianza Editorial, 1971 (1970), p. 9.

cado de la URSS,⁴⁵³ también optó por un programa basado en el control obrero.⁴⁵⁴ Ruta similar había seguido Polonia, donde se introdujo una reforma en el sistema gerencial que después fue tomado como modelo por la antigua República Democrática Alemana y Rumania. Hungría, por su parte, inició con una descentralización que fracasó, para romper con el sistema dirigista y luego inclinarse a favor de la estrategia de mercado.⁴⁵⁵

Checoslovaquia intentó combinar la estrategia empresarial y las directrices centralizadas, para después configurar una orientación hacia el mercado. Toda la industria fue nacionalizada desde 1945, y reorganizada seis años después con base en la experiencia socialista universal, pero no sin que el país buscara su propio camino. Como en otras naciones, la prioridad económica fue la industrialización, y dentro de ella la industria pesada, así como el uso de la planificación como un instrumento de concentración de las energías nacionales, de modo que el mercado y los medios financieros fueron subordinados a los planes.⁴⁵⁶ A favor de ese cambio está su versión del socialismo, que se orientó hacia una economía gradualmente más descentralizada cuya mejor experiencia fue el desarrollo de una economía mercantil con empresas basadas en la libre competencia, y en el seno de las mismas, el desarrollo de una gerencia autónoma elegida por los trabajadores. El resultado fue la separación de las empresas como parte orgánica de la administración del Estado, y la delegación de la gerencia en representantes electos por los trabajadores a través del voto directo.⁴⁵⁷

⁴⁵³El dirigismo es diverso a la planificación, pues en contraste con ésta, no significa la socialización de los medios de producción. El dirigismo establece una *policy* económica integrada por intervenciones metódicas que trascienden meras medidas inmediatas o puntuales, pues se orienta a implementar procesos continuos e ideas generales a través de los cuales se amalgaman sectores enteros de la economía, que de tal modo son vacunadas del uso de medidas diversas o contradictorias. Charles Bettelheim, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, Tecnos, 1962, p. 128.

⁴⁵⁴Michael Kaser y Janusz Zielinsky, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁵⁵*Ibidem*, p. 11.

⁴⁵⁶Jaroslav Jirasek, "Management and Its Environment in Czechoslovakia", en Joseph Massie y Jan Luytjes, *Management in an International Context*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1972, pp. 138-142.

⁴⁵⁷*Ibidem*, pp. 145-146.

En Checoslovaquia todo mundo estaba imposibilitado para contratar a otra persona, pero ello no impidió que pudieran crear su propio negocio, de modo que sus frutos son pequeñas empresas ligadas al manejo de los establos, gas, servicios eléctricos, equipos de provisión de agua y reparación de artículos domésticos, así como el servicio de taxis. Además, fueron fundadas una gran cantidad de empresas municipales cuyos giros ocuparon la provisión de servicios, tales como lavado de ropa, hoteles pequeños, restaurantes y cafés, peluquerías, reparación de aparatos eléctricos, carpinterías, misceláneas y otros giros.⁴⁵⁸

En Rumania, por su parte, el funcionamiento de las empresas dependió enteramente del Estado, eran parte del mismo, y la industrialización dio inicio mucho tiempo después que en los países de Europa occidental. Por consiguiente, la industrialización comenzó con incentivos provenientes del extranjero. Sin embargo, antes de la Segunda Guerra Mundial, incipientes procesos industriales habían sido estimulados por el Estado a través de subsidios. En 1948 se llevó a cabo una nacionalización en gran escala que incluyó la industria, transportes, comercio, banca y seguros, que hacia 1968 redujo en la existencia de 1,631 empresas que empleaban a 1'830,000 trabajadores.⁴⁵⁹

Yugoslavia tuvo un desarrollo gerencial fuertemente relacionado con el sistema de autogestión empresarial, pues tal es el sello del país en lo tocante a su economía, como fue establecido desde 1950, y que desde entonces ha constituido un notable distanciamiento del criterio de mando jerárquico bajo la planificación centralizada. Su efecto fue la completa autonomía organizativa y funcional de la empresa yugoslava, merced a un proceso paralelo de descentralización política y democratización de la vida social.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 148.

⁴⁵⁹ Constantine Pintilei, "Management and Its Environment in Romania", en Joseph Massie y Jan Luytjes, *Management in an International Context*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1972, pp. 179-180.

⁴⁶⁰ Dragoljub Kavran, "Management and Its Environment in Yugoslavia", en Joseph Massie y Jan Luytjes, *Management in an International Context*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1972, p. 155.

Ese país originalmente desarrolló relaciones económicas que no fueron renovadas en 1945. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial todas las propiedades de los colaboradores de la ocupación alemana se confiscaron. Luego ocurrió un proceso de nacionalización en gran escala a través de dos etapas, por las cuales, primero el Estado asumió a las grandes empresas y luego a las pequeñas. Sólo permanecieron con carácter privado las casas, las granjas y los talleres artesanales. Junto con este sistema económico centralizado se desarrolló una gerencia jerárquica que culminaba en los ministerios industriales, cuyas direcciones generales agrupaban a los diversos sectores de la economía. En forma similar a la URSS, en Yugoslavia esas direcciones agrupaban a empresas dedicadas a la metalurgia, vidrio, papel, celulosa, maquinaria y alimentos, entre otros ramos más, de modo que ellas formaban parte corporal de la administración del Estado.⁴⁶¹ Obviamente tal sistema no desarrolló la noción de manejador como se entiende en occidente, pues su labor no era escoger opciones entre alternativas sobre el uso del capital, sino simplemente seguir la rutina organizativa establecida, e implementar las directivas de las autoridades superiores.

Pero todo esto cambió en 1950 a través de una ley que confirió las factorías a los trabajadores, titulada Ley General del Manejo de las Empresas Económicas y las Asociaciones Económicas Superiores por parte de los trabajadores colectivos. Antes se había hecho una disminución del aparato administrativo de las empresas, así como de la administración pública, que redujo el número de los trabajadores del Estado. Por lo tanto, también parte de los deberes estatales se descentralizaron en las empresas, toda vez que se proyectó la participación de los trabajadores en los ingresos, las inversiones y las condiciones de trabajo, además de que las empresas fueron facultadas para exportar e importar. La reforma, en suma, consistió en situar a las empresas en una economía de mercado y dejar de depender de fondos provenientes del Estado, la provincia o el municipio.⁴⁶²

⁴⁶¹ *Ibidem*, pp. 156-160.

⁴⁶² *Ibidem*, pp. 160-163.

El sistema de autogestión estaba aún madurando hacia la década de 1970, de manera que la prueba de fuego sería la competencia y el mercado, pues desde 1965 se decretó la exposición plena de las empresas con base en esos criterios. Del mismo modo, el gerente yugoslavo debía redefinir su papel, pues permanecía anclado ante la disyuntiva de ser al mismo tiempo responsable ante el gobierno y ante el comité de los trabajadores. Hay que agregar que aún estaba atado a su profesión de origen (ingeniería, derecho o economía) y no se había convertido en generalista.

Antaño se conocieron cuatro tipos de manejo socialista de la industria en la Europa central y del este. Desde el punto de vista de la empresa industrial como unidad productiva, dos tipos se caracterizaron por funcionar con base en las instrucciones emanadas de la autoridad superior. El sistema gerencial soviético es el prototipo de este manejo piramidal, tal como fue copiado escrupulosamente por varios países socialistas. El segundo tipo es una variante implantada en Polonia, y adoptada posteriormente en Alemania oriental y Rumania. Al igual que en la primera forma, en esta gerencia se fijaban los objetivos para los factores, los productos y los métodos de producción, pero la empresa tenía algunas facultades para ajustar su actividad a las circunstancias reinantes.⁴⁶³ Hungría, por su parte, adoptó súbitamente el tercer sistema, de mercado guiado, en tanto que un régimen de transición con algunos rasgos de mercado rigió en Bulgaria, aunque ya funcionaba desde 1967 en Checoslovaquia. La diferencia esencial en el nivel de la empresa en un sistema de mercado guiado, con respecto del sistema dirigista, es la sustitución del cumplimiento de objetivos bajo la dependencia directa de los ingresos y costos.⁴⁶⁴ En los tres tipos gerenciales referidos, la organización de la empresa es la misma: la responsabilidad por los activos estatales en la planta es de un gerente nombrado por el gobierno, que recluta a su equipo de colaboradores con base en ciertos límites

⁴⁶³Kaser y Zielinsky, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁶⁴*Ibidem*, p. 14.

de remuneración, es decir, tarifas salariales y máximos de nómina. El cuarto tipo gerencial era el yugoslavo, que estuvo operado bajo parámetros de mercado, si bien dotaba de activos socialistas al colectivo obrero.

Si se pudiera resumir en una sola palabra la característica fundamental que relacionaba a la empresa socialista y la estructura política en los sistemas gerenciales referidos, el primer sistema se llamaría *burocrático*, el segundo *tecnocrático*, el tercero *administrativo* y al cuarto *sindicalista*.⁴⁶⁵

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Los cambios desde esos cuatro sistemas hacia la economía de mercado han requerido que los países de la Europa oriental y central eliminen algunas instituciones gubernamentales, y al mismo tiempo, establezcan otras distintas junto con nuevas metas y personal administrativo, así como con otras formas de conducta y actitudes. Sobre estos puntos un economista del Banco Mundial y ex funcionario del gobierno de Estados Unidos de América, recomendó el traslado de actividades gubernamentales hacia entes subnacionales y empresas privadas, así como el mejoramiento de los canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, para transparentar el proceso de hechura de *policy* y dar voz al público en dicho proceso. De igual modo, juzgó como relevante crear una atmósfera hospitalaria para los negocios privados, clarificando los derechos de propiedad, diseñando *policies* estables, rindiendo cuentas, proveyendo servicios públicos e infraestructura a bajo costo y combatiendo los abusos en el mercado. No soslayó la necesidad de instituir las bases del bienestar social y la justicia social, a través de las cuales los ciudadanos obtuvieran seguridades básicas de trabajo, consumos subsidiados, y acceso universal a la salud y la educación ele-

⁴⁶⁵ *Ibidem*, pp. 15-16.

mentales. En suma, propuso elevar la eficiencia de la administración pública a través del escrutinio parlamentario y de la ciudadanía, así como por medio de agencias contraloras de los gobiernos mismos.⁴⁶⁶

Es patente en esas recomendaciones el establecimiento y desarrollo pleno del Estado administrativo.

Uno de los puntos a destacar es la estrategia de la devolución, por medio de la cual, los gobiernos subnacionales dejarán de ser brazos del poder central, para convertirse en entes de acción por propia iniciativa. Es menester, sin embargo, combatir la rudimentaria operación de sus sistemas, y formar como personal capacitado a quienes hasta ahora constituyen un cuerpo ineficiente y pobremente entrenado. En suma: esos gobiernos deben ser desarrollados para asumir una nueva masa de actividades.

En el seno de las regiones bajo los gobiernos subnacionales se han reorganizado las empresas estatales que no se privatizaron, dándoseles más autonomía y control, haciendo prescindibles los ministerios industriales del gobierno central, que fueron reemplazados por un solo ministerio de industria nacional modelado con base en la experiencia occidental. Sin embargo, existen dudas razonables sobre el hecho de que los antiguos planificadores se transformen en promotores y reguladores, y que la economía de mercado funcione a plenitud en breve plazo.⁴⁶⁷

La transformación de los países de Europa central y oriental, caracterizada por el tránsito del socialismo hacia la economía de mercado, ha estado signada esencialmente por la privatización de empresas públicas, y por la reorientación de una gran cantidad de actividades públicas hacia agentes sociales y privados. Empero, el cambio llegó a países caracterizados por un desarrollo administrativo diverso, destacándose Polonia y Hungría, si bien Rumania ha sido la que menos reformas hubo de sufrir. Otros países se hallan en la retaguardia y ante un panorama poco prometedor. Hay que enfatizar la crítica situación actual en

⁴⁶⁶Eric Rice, "Public Administration in Post-Socialist Eastern Europa", *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 2, Estados Unidos, 1992, p. 116.

⁴⁶⁷*Ibidem*, p. 119.

esos países, que ahora se hallan en una condición similar a la de cualquier nación que debe reconstruir instituciones administrativas clásicas colapsadas, o bien, erigirlas desde la nada por ser inexistentes. En pocas palabras, en aquellos países es patente el subdesarrollo administrativo.⁴⁶⁸

La reforma de los estados europeos centrales y del este, por lo tanto, está teniendo lugar en zonas clásicas del quehacer administrativo, como es observable en los aspectos de organización y funcionamiento generales, así como en aquellos otros donde es menester modelar una adecuada proporción organizativa y establecer un moderno servicio público. Hay que destacar que en los países referidos, el objeto que más ocupa a los reformadores consiste en establecer la carrera administrativa bajo principios clásicos, pero dentro de mecanismos flexibles y adaptativos basados no sólo en el desempeño, sino en la evaluación de aptitudes, profesionalización y neutralidad política.⁴⁶⁹

El servicio público es, por consiguiente, uno de los ámbitos más sujetos a los cambios, pues el personal requiere ser reorientado, reentrenado y desarrollado, para ocuparse de un modo más adecuado. Además de que dicho servicio padece bajos salarios y desmoralización, no ha dejado de sorprender que el número de sus integrantes sea asombrosamente bajo, más si se le compara con los sistemas de personal de los países de Europa occidental. Eric Rice señala como ejemplo los escasos 8,000 efectivos del gobierno central en Hungría y los 25,000 en Rumania. Dicho de otro modo, la economía planificada generó menos servidores públicos dedicados a las tareas básicas del Estado, que la economía de mercado. A esto hay que agregar que en los países de la Europa oriental los niveles medio-superior, superior y posgrado, hasta hace poco no contaban con programas de enseñanza en administración

⁴⁶⁸Barbara Nunberg, "Reinventing Government Administration in Post-Communist Europe", en Barbara Nunberg (coord.), *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, pp. 1-3.

⁴⁶⁹*Ibidem*, p. 3.

pública, gerencia privada, economía, contabilidad, auditoría, finanzas y administración tributaria.⁴⁷⁰

El remedio para estos males ha sido establecer con toda formalidad la carrera administrativa, con mandos competentes y plenamente reorientados. Estos mandos están asumiendo la función de establecer los lineamientos de formación funcionarial, la estructura de los cargos y el sistema de salarios, al estilo más puramente weberiano. Se espera, en fin, que pasado el tiempo, en esos países emerja un verdadero *administrador público de servicio civil*, formado en un ambiente donde impere el mérito, el desempeño profesional y la actitud de cambio, además de salarios decorosos e incentivos económicos.⁴⁷¹

Los países de la Europa oriental y central se hallan a la mitad del camino hacia la edificación de instituciones aun incompletas y que se caracterizan por estar configuradas por elementos presocialistas e ingredientes heredados por el socialismo, es decir, que poca modernidad administrativa está a la vista. El diagnóstico administrativo de la situación vigente es dramático: sencillamente es visible la pobreza de los mecanismos de coordinación y la inadecuada formulación de los insumos para la hechura de *policy*, así como una gerencia paupérrima, procesos opacos de hechura de decisiones y una definición lóbrega del papel singular de quienes participan en el proceso de deliberación de *policy*. Dicho brevemente, en esos países es patente un gran déficit en la hechura de *policy* y en la capacidad de coordinación.⁴⁷²

Para superar tan evidentes deficiencias, algunos países, como Hungría especialmente, desarrollaron un sistema de gabinete y de reuniones ministeriales para asegurar una adecuada hechura de *policy*, y una coordinación suficiente a través de reuniones periódicas entre los titulares de los departamentos. Por cuanto a transparentar el proceso administra-

⁴⁷⁰Rice, *op. cit.*, p. 121.

⁴⁷¹*Ibidem*, p. 122.

⁴⁷²Barbara Nunberg, "Administrative Change in Central and Eastern Europe: Emerging Country Experience", en Barbara Nunberg (coord.), *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, pp. 237-248.

tivo, para propiciar la rendición de cuentas y combatir la corrupción, en varios países se establecieron defensores del pueblo, cortes constitucionales y mecanismos judiciales eficientes. En este último aspecto destaca Rumania, donde recientemente se estableció una corte de cuentas, al igual que en Hungría, donde el control lo está desempeñando la Oficina de Auditoría del Estado.

Por cuanto a la administración central es observable un cambio de concepto de los ministerios existentes, los cuales están transformándose de instituciones operativas, en organismos de regulación y guía de *policy*. Sin embargo, las innovaciones aún son limitadas, faltando todavía la supresión de ministerios funcionalmente traslapados, o bien, realizar su fusión bajo nuevas perspectivas teleológicas, sin descontar el establecimiento de nuevas entidades administrativas. Asimismo, todavía debe superarse el estilo conservador con que se despachan los asuntos, y abolir la metodología incremental de su modo de obrar. En los dos países precitados destacan los ministerios industriales que no necesariamente deben desaparecer, sino mudarse el tenor de la reforma económica.

Hay que destacar el que buena parte de las trasformaciones en Europa central y oriental provienen de países hermanos del occidente, así como de más allá del Atlántico. Es igualmente de subrayarse que los modelos adoptados corresponden al clasicismo administrativo vigente en los países de origen. Esto es fácilmente observable en Rumania, cuyo ministerio de agricultura fue copiado desde la experiencia francesa y canadiense. También se ha usado la metodología de la asistencia técnica, cuyos frutos fueron la reorganización del ministerio de industria en Polonia y el ministerio de finanzas en Rumania. Estados Unidos de América ha sido particularmente influyente a través de la asistencia técnica, gracias a la cual el ministerio del interior húngaro fue reorganizado bajo los cánones estadounidenses.

Hasta ahora los cambios de la administración pública han sido limitados, y no parece que en breve exista una reforma general del Estado. Las mudas obedecen a ajustes funcionales para articular los órganos existentes a la economía de mercado, adelgazar las zonas más abultadas

de la administración pública, profesionalizar el servicio público, y mejorar la hechura de *policy* y la coordinación. Sin embargo, dicha reforma podrá prosperar en Hungría a través del trabajo del comisionado gubernamental para la Reforma de la Administración Pública, en tanto que en Rumania se han sentado bases para la misma, a través de la Ley de Organización del Estado.⁴⁷³

La transformación de la Europa central y oriental no ha estado ajena a la influencia neogerencial, si bien es cierto que el clasicismo weberiano presocialista que sobrevivió a los regímenes socialistas, así como el recientemente implantado, se mantiene vivo y poderoso. No obstante, las transformaciones ahora en curso no son refractarias a las aplicaciones parciales de la nueva gerencia pública.⁴⁷⁴

Un caso singular en los cambios en esa franja europea es Alemania oriental, cuya transformación está fundada en su reunificación con la Alemania federal. El resultado fue la transferencia de instituciones, capital y talento, del occidente hacia el oriente, destacándose de manera eminente la carrera administrativa. Hay que destacar igualmente que los antiguos servidores públicos fueron reeducados radicalmente para incorporarse a dicha carrera, pero al tenor de la ancestral tradición del servicio civil germánico basado en esquemas weberianamente legales y burocráticos. Pero no todo el servicio público alemán oriental permaneció, pues muchos de sus miembros fueron despedidos y sustituidos en los altos cargos de la administración y la judicatura.⁴⁷⁵

El proceso de accesoión de la antigua Alemania oriental se realizó a través de la privatización de tareas públicas antaño a cargo del gobierno, así como de un proceso de descentralización funcional y regional. Y, junto con el establecimiento de la carrera administrativa, se desarrolló una intensa desburocratización de muchas actividades que pasaron a los particulares. Las funciones militares, los ferrocarriles y el servicio

⁴⁷³ *Ibidem*, p. 248.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 264.

⁴⁷⁵ Barbara Nunberg, "The Triple Revolution: Administrative Transformation", en Barbara Nunberg (coord.), *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, pp. 195-196.

postal orientales, sencillamente se fusionaron con sus similares occidentales en el nivel federal, así como los trabajos estadísticos. Asimismo, áreas de *policy* clave situadas en los territorios orientales han sido trasladados hacia occidente, donde residen oficinas federales, incluyendo el desplazamiento consecuente de los servidores públicos. También la administración de los *länder* orientales fue calcada de la administración de sus similares occidentales, lo que incluye la organización de los ministerios.⁴⁷⁶

En suma: Alemania oriental fue sencillamente anexionada por Alemania occidental, e impelida a asumir completamente el estilo administrativo de sus hermanos de occidente. Por lo tanto, la unificación alemana representa una modalidad de reforma del Estado muy singular: la *acesión* de un Estado en otro, asumiendo su sistema jurídico, además de las instituciones sociales, políticas y económicas. Así fue como la constitución como el Estado se evaporó, junto con la República Democrática Alemana. Los *länder* que antaño la integraban simplemente se incorporaron a la Alemania unificada, tal como estaban configurados primigeniamente.

Aunque son patentes un conjunto de factores propiciantes de la unificación, existen diferencias considerables entre los *länder* existentes y los recién incorporados, pues en los últimos la vida socialista dejó huellas que aún no se borran refractarias a la economía de mercado, el pluralismo político y la sociedad abierta. La cultura jurídica y política original de ambos tipos de *länder* es diversa.

El Estado alemán actual es un componente del nuevo orden comunitario europeo. La “desestatización” alemana ha significado la reducción de soberanía a favor de la Unión Europea, que ahora tiene a su cargo las materias agrícola, industrial y comercial. El Banco Federal quedará igualmente supeditado al banco central europeo. Los estados quedan de tal modo acotados entre la ciudadanía y la comunidad europea.

Tal es, en breves líneas dicho, el modo como el centro y el oriente de Europa están ahora edificando al Estado administrativo.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, pp. 199-200.

PROBABLEMENTE el futuro cosmopolita de la humanidad sea constituir lo que Manuel Kant llamó un *Estado universal de todos los hombres*, un *jus cosmopolitanum*. Sería un albergue cívico para el ser humano que, sin obviar los rasgos de la estatalidad, se asemejara primero a una *sociedad de naciones*, y después a un *Estado de naciones*.⁴⁷⁷ La experiencia europea tendrá mucho que enseñar al respecto, pues ha vinculado culturas políticas diversas y nacionalidades diferentes, esforzándose por hacerlas compatibles dentro de esquemas económicos comunes y compartidos, sin que se renuncie a la estatalidad.

Esta experiencia arrancó tempranamente con la creación en 1951 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que en su origen incluyó a Alemania Occidental, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo; y a la que siguió el establecimiento de la Comunidad Económica Europea seis años después. Uno de los pasos decisivos en ese camino se dio en marzo 25 de 1957, cuando se signó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.⁴⁷⁸ En efecto, los países firmantes se propusieron establecer propiamente una Comunidad Europea.

La Unión Europea nació como parte del sistema bipolar, pero hoy en día debe entenderse propiamente como un fenómeno paralelo al proceso de globalización. Lo más relevante en la Unión es que constituye un suceso integral que comprende instituciones sociales, políti-

⁴⁷⁷ Manuel Kant, *La paz perpetua*, México, Editorial Porrúa, 1998 (1795), pp. 222 y 224.

⁴⁷⁸ Versión consolidada del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, 7 de febrero de 1957. www.Europa.eu-int/index.htm

cas y económicas, que trascienden al Estado-nación y que arriban hasta el individuo. Creada originalmente por la cooperación entre gobiernos nacionales, ahora es mucho más que una asociación regional de estados, pues ha adquirido tal importancia en las vidas de sus ciudadanos, que es la responsable de más del 75 por ciento de la legislación económica que afecta a los estados miembros y del 50 por ciento de toda su legislación interna.⁴⁷⁹ Sin embargo, hay encuestas mostrando que en la mayor parte de los países miembros el entusiasmo original que la inspiraba ha disminuido, y que esta caída se acredita a la falta de democracia y a su distancia de las preocupaciones de la gente común.

Pero si la Unión Europea es observada en el contexto de la globalización, es importante por su papel político y su función económica, porque en este aspecto encabeza al mundo entero. En efecto, la Unión Europea está promoviendo formas de gobierno diversas a las configuradas en el molde político tradicional, toda vez que los países miembros están fuertemente motivados como naciones cosmopolitas dentro y fuera del contexto europeo.

La Unión Europea aun tiene desafíos que vencer, tales como la incorporación prevista de algunos países de la Europa central y del este, toda vez que ya aguarda la pronta entrada la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. Otros cinco países más: Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Letonia y Lituania, ahora disponen de recursos procedentes de la Unión para preparar su ingreso, y se alistan igualmente para introducir instituciones democráticas y el sistema de mercado. Sin embargo, en este proceso existe una ironía, pues una organización no democrática está imponiendo criterios de democracia a naciones enteras.⁴⁸⁰

Mundialmente hablando, la Unión Europea también significa la experiencia administrativa más trascendental emprendida por la humanidad civilizada en el principio del siglo XXI.

⁴⁷⁹ Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, p. 169.

Organización política de la Unión Europea

En el Tratado de la Unión Europea, signado en Maastricht, Holanda, en marzo 25 de 1992, se prosiguió el camino trazado desde 1957. En efecto, los gobernantes europeos declararon que estaban resueltos a salvar una nueva etapa en el proceso de integración emprendido a partir de la constitución de las comunidades europeas.⁴⁸¹ Un principio fundamental de su empeño radicó en juzgar adecuadamente la importancia histórica de que la división del continente europeo había llegado a su fin y que era necesario sentar bases firmes para la construcción de la futura Europa. Igualmente confirmaron su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos, así como de las libertades fundamentales plasmadas en el Estado de derecho. En este sentido, refrendaron su adhesión a los derechos sociales fundamentales como están definidos en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Esenciales de los Trabajadores de 1989.

En fin: los gobernantes europeos, deseosos de acrecentar la solidaridad entre los pueblos dentro del respeto de su historia, su cultura y sus tradiciones, resolvieron crear una ciudadanía común para los nacionales de los países miembros.

En dicho Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se dispuso que la Comunidad —como entonces se llamaba la Unión Europea— había tenido como misión promover un desarrollo armónico, equilibrado y sustentable de las actividades económicas mediante el establecimiento de un mercado común, y de la unión económica y monetaria, así como a través de la realización de acciones comunes. La Comunidad estableció la prohibición de que entre los estados miembros hubieran derechos de aduana, y restricciones cuantitativas a la

⁴⁸¹ Versión consolidada del *Tratado de la Unión Europea*, 25 de marzo de 1992, Maastricht, Holanda. www.Europa.eu-int/index.htm

entrada y salida de las mercancías, para así instituir una política comercial común. Paralelamente, la Comunidad estableció un mercado interior caracterizado por la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, de las personas, de los servicios y de los capitales. El mercado interior, en suma, implica un espacio sin frontera interna alguna.

PRINCIPIOS POLÍTICOS

Uno de los elementos medulares de la Comunidad es la funcionalidad básica de cada uno de los estados que la integran, dejando a las instituciones de la Comunidad la tarea complementaria que se denomina *principio de subsidiariedad*. Es decir, que

en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.⁴⁸²

Para la realización de sus funciones la Comunidad instituyó el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. El Consejo y la Comisión están asistidos por el Comité Económico y Social, y por el Comité de las Regiones, que desempeñan funciones consultivas.

La conversión de Comunidad en Unión Europea constituyó un cambio de cualidad en el interés general de sus miembros, que se juzgó como una nueva etapa en el proceso creador de una vinculación más estrecha entre sus pueblos, a través de la cual las decisiones son tomadas en la forma más abierta y próxima a los ciudadanos.⁴⁸³ Desde entonces,

⁴⁸² Versión consolidada del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, artículo 5.

⁴⁸³ Versión consolidada del *Tratado de la Unión Europea*, título 1: Disposiciones Comunes.

la Unión tiene su fundamento en las comunidades europeas, y asume como misión organizar coherente y solidariamente las relaciones entre los estados miembros y entre sus pueblos, semejándose de tal modo al ideario de Kant como una sociedad de naciones.

La Unión Europea tiene como objetivos promover el progreso económico y social, y un alto nivel de empleo de los ciudadanos de la misma. Se ha propuesto lograr un desarrollo equilibrado y sustentable mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria con una moneda única. Destaca principalmente su empeño por afirmar la identidad europea en el ámbito internacional, particularmente a través de la implementación de la política exterior y de seguridad común. Esto incluye la definición progresiva de una política de defensa común, así como reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus estados miembros por medio de la ciudadanía de la Unión, motivo por lo cual cuenta con bandera e himno propios, toda vez que en mayo 9 se celebra la fiesta de Europa.

Pero la Unión no sustituye la ciudadanía ni la nacionalidad establecidas en cada Estado miembro, pues se propone respetar la identidad nacional de cada uno de ellos.

La Unión, además de que está empeñada en el respeto a los derechos fundamentales como están garantizados en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que se firmó en Roma en 1950, tiene como base el respeto a las tradiciones constitucionales comunes de los estados miembros como principios generales del derecho comunitario. Sus objetivos son la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia e integridad de la Unión, y fortalecer su seguridad.⁴⁸⁴ Le corresponde el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el fomento de la cooperación internacional.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, título v: Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común.

La base social de la Unión es la ciudadanía, de modo que será ciudadano toda persona que ostente la nacionalidad de uno de sus estados miembros.⁴⁸⁵ El ciudadano de la Unión, como todo ciudadano de cualquier país, es titular de los derechos y sujeto de los deberes, comenzando con el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros, pero con sujeción a los límites y condiciones previstas en el Tratado de la Comunidad Europea y las disposiciones expedidas para su aplicación. Por consiguiente, todo ciudadano de la Unión que reside en un Estado miembro del que no sea nacional, tiene el derecho a ser elector y ser elegible en los comicios municipales del Estado miembro en el que reside, en condiciones idénticas a los nacionales de dicho Estado. Igualmente, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, tiene el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que tiene residencia, en condiciones idénticas a los nacionales de dicho Estado. Los ciudadanos también tienen el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, y de dirigirse al Defensor del Pueblo, así como hacerlo por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos de la Unión y recibir una contestación en esa misma lengua.

EL RÉGIMEN EUROPEO

El eje del régimen comunitario lo constituye el Parlamento Europeo, que está compuesto por los representantes de los pueblos de los estados reunidos en la Unión y cuyo número no excede de 700 diputados.⁴⁸⁶ Estos representantes son elegidos por sufragio universal directo por un periodo de cinco años, y su número en cada Estado miembro es el siguiente: Bélgica 25, Dinamarca 16, Alemania 99, Grecia 25, España

⁴⁸⁵ Versión consolidada del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, segunda parte: Ciudadanía de la Unión.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, quinta parte: Instituciones de la Comunidad.

64, Francia 87, Irlanda 15, Italia 87, Luxemburgo 6, Holanda 31, Austria 21, Portugal 25, Finlandia 16, Suecia 22 e Inglaterra 87.

Como todo régimen político, el gobierno comunitario tiene en los partidos políticos en escala europea un importante factor para hacer progresar la integración de la Unión, así como para la formación de la conciencia europea y expresar la voluntad política de los ciudadanos comunitarios. El Parlamento Europeo celebra un periodo de sesiones en el año. Corresponde al Parlamento Europeo nombrar al Defensor del Pueblo, que está facultado para recibir las reclamaciones de los ciudadanos de la Unión, o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro de la Unión, referidas a casos de administración deficiente de las instituciones comunitarias, de las cuales se excluye el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia.

El Consejo de la Unión constituye otro órgano comunitario relevante, pues está a su cargo asegurar la coordinación de las *policies* económicas generales de los estados miembros, tiene poder de decisión y puede dotar a la Comisión de la Unión de las competencias ejecutivas sobre las normas que él establezca. El Consejo está constituido por un representante de cada Estado miembro con rango ministerial y que está facultado para comprometer al gobierno de ese Estado. Su presidencia se ejercita rotativamente por cada Estado miembro en el Consejo durante un periodo de seis meses.

Habida cuenta de que se trata de un órgano colegiado, cuando el Consejo adopta un acuerdo por mayoría calificada, los votos de los miembros se ponderan del modo siguiente: Bélgica 5, Dinamarca 3, Alemania 10, Grecia 5, España 8, Francia 10, Irlanda 3, Italia 10, Luxemburgo 2, Holanda 5, Austria 4, Portugal 5, Finlandia 3, Suecia 4 e Inglaterra 10.

La Comisión de la Unión tiene como objeto garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, para lo cual vela por la aplicación de las disposiciones respectivas, formula recomendaciones o emite dictámenes con respecto de las materias comerciales, dispone

de poder de decisión propio, y participa en la hechura de *policy* del Consejo y del Parlamento Europeo.

Así como el Parlamento y el Consejo de la Unión entrañan a los poderes legislativo y ejecutivo, el Tribunal de Justicia configura un órgano con poder judicial. El Tribunal, que garantiza el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado de la Unión, está compuesto por 15 jueces y se reúne en sesiones plenarias sin menoscabo de constituir salas integradas por tres, cinco o siete jueces, para atender diligencias de instrucción o de conocer determinadas categorías de asuntos.

Con apego a la ancestral tradición europea, ha sido establecido un Tribunal de Cuentas dedicado a la fiscalización y el control. Está compuesto por 15 miembros que son elegidos entre personalidades pertenecientes o que hayan pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de control externo, o bien, que estén calificadas para tal función. El principio central es que esas personas ofrezcan garantías absolutas de independencia, y su ejercicio comprende un periodo de seis años.

El Comité Económico y Social tiene un carácter consultivo y está compuesto por los representantes de los sectores de la vida económica y social, particularmente los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general.

También el Comité de las Regiones tiene carácter consultivo y está integrado por representantes de los entes regionales y locales. Su labor se centra en la cooperación transfronteriza. Este órgano tiene relación directa con la *eurorregión*, un componente del régimen europeo muy singular. Se trata de un concepto nacido en los debates sobre el régimen territorial de la Unión, que sugiere la emergencia y desarrollo de nuevas relaciones desde una amplia perspectiva europea. Significa esencialmente el diseño de demarcaciones regionales a través de las fronteras nacionales, y comprende por igual conglomerados urbanos, que regiones urbanas. El concepto de Europa de las Regiones está inspirando nuevas fórmulas de organización administrativa, diversas a las propia-

mente nacionales.⁴⁸⁷ Sobre su base, una variedad de gobiernos subnacionales han trabado vínculos directos con la Unión permanentemente, estableciendo oficinas en Bruselas. Hacia principio de la década de 1990 se calculaba que las instituciones comunitarias contaban con 20,000 servidores públicos en sus 23 direcciones generales de la Comisión Europea. También los órganos de la administración pública nacionales tratan directamente con el funcionariado comunitario, tal como lo hacen 22 ministerios italianos y 11 de los 12 ministerios alemanes.

Europa se halla en una fase de internalización de sus administraciones nacionales por cuanto a sus sistemas y patrones funcionales y organizativos, pero la desestabilización ha sido una condición no sólo del cambio, sino del progreso.⁴⁸⁸

El conjunto de las instituciones comunitarias también comprende al Banco Europeo de Inversiones, que tiene personalidad jurídica y cuyos miembros son los estados nacionales. El Banco tiene la misión de contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos, para lo cual facilita el financiamiento a todos los sectores de la economía mediante la concesión de préstamos y garantías, pero sin fines de lucro. Sus campos de actividad son los proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas y los dedicados a la modernización o reconversión de empresas, o la creación de nuevas actividades necesarias para el establecimiento del mercado común. En este caso su actuación ocurre cuando por su amplitud o naturaleza, esos proyectos no puedan ser enteramente sufragados con los medios de financiación existentes en cada uno de los estados miembros.

Junto con estas instituciones opera el Consejo Europeo —que no se debe confundir con el Consejo de la Unión—, cuyas trascendentales tareas abonan en favor de la vida política comunitaria. El Consejo

⁴⁸⁷Theo Toonen, "Europe of the Administrations: The Challenges of 92 (and Beyond)", *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 2, Estados Unidos, 1992, p. 111.

⁴⁸⁸*Idem*.

Europeo es la piedra maestra del funcionamiento del régimen de la Unión, que ha sido definido a partir de su posición original en la arquitectura decisoria de esa Unión.⁴⁸⁹ A pesar de su enorme importancia, el Consejo Europeo pasa casi de incógnito en los tratados europeos, pues su autoridad difícilmente puede ceñirse a normas y definiciones. El término Consejo Europeo apareció en los Tratados hasta 1986, a través del Acta Única Europea, y antes de obtener esta denominación se le llamaba “Cumbre de París”, “Declaración de Londres sobre el Consejo Europeo” y “Declaración solemne sobre la Unión Europea”. El Tratado de la Unión Europea declaró lo siguiente: “el Consejo, formado por los Jefes de Estado o de Gobierno”, ejercerá funciones tales como comprobar la violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios, como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En el Consejo Europeo se reúnen, además del presidente de la Comisión Europea, los superiores jerárquicos de los ministros, los miembros del Consejo. Los jefes de Estado o jefes de gobierno de los estados miembros, así como el presidente de la Comisión, están asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros y por un miembro de la Comisión.

El Consejo Europeo es el organismo político principal del desarrollo de la Unión Europea, cuya función es dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales. Aunque jurídicamente no es una institución de la Unión Europea, el Consejo Europeo, como lo son las instituciones comunitarias ya tratadas, desempeña un papel primordial en todos sus ámbitos de la Unión Europea, como coordinar, arbitrar o desbloquear los asuntos difíciles. Da un impulso a la Unión Europea en materias constitucionales como la revisión o ampliación de los tratados, debido a que goza de una perspectiva que no tienen los procesos decisorios detalla-

⁴⁸⁹El Consejo Europeo, <http://eu.eu/es/info/euroconcil/sommet.html>

dos y cotidianos, como los que atienden el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo. Le corresponde tratar también con los métodos que han aplicado a las ampliaciones de la Unión Europea, como el caso de la agregación de los estados de la Europa central y oriental, así como la reunificación alemana y la integración indirecta en las comunidades de la antigua República Democrática Alemana. Atiende con oportunidad las situaciones espinosas, como el caso cuando instó a las instituciones comunitarias para actuar con transparencia y respeto del principio de subsidiariedad.

Igualmente, el Consejo Europeo coordina las *policies* europeas, lo que tiene especial importancia para articular las orientaciones de la política exterior y la *policy* comercial común con base en una visión global de estas materias.

Además de esas tareas generales, el Consejo Europeo atiende misiones en ámbitos específicos como la política exterior y de seguridad común, la cooperación policial y judicial en materia penal, la *policy* económica y monetaria, y la *policy* de empleo. En la materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo define los principios y las orientaciones generales en materia de defensa, o cuando se recurre a su *brazo armado*: la Unión Europea Occidental. Igualmente, la política exterior constituye uno de sus ámbitos predilectos de actividad, debido principalmente a las funciones que ejercen en la escala nacional los jefes de Estado o de gobierno.

En el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, su papel se orienta a las *cooperaciones intensificadas* que pueden instaurar varios estados miembros en ámbitos concretos de sus relaciones, que el Consejo Europeo autoriza. El Consejo Europeo, en fin, acuerda las orientaciones generales de las *policies* económicas de los estados miembros y sobre la situación del empleo.

La administración comunitaria

La Unión Europea significa el desafío de creación administrativa más grande en el siglo XXI, pues una variedad de países deberán constituir una administración comunitaria que se ajuste a las administraciones públicas nacionales, y éstas a tal administración comunitaria, dentro de un régimen compartido dotado de su propio proceso formal de hechura de *policy*.

Dicho proceso tiene como base al derecho comunitario, que entraña cuatro modalidades: regulaciones, directivas, decisiones, y recomendaciones y opiniones. Las regulaciones son leyes obligatorias, las directivas son lineamientos dados por los estados-miembros, las decisiones son lineamientos fijados por un estado-miembro, y las recomendaciones y opiniones son acuerdos no oficiales orientados a ejercer influencia sobre ciertos asuntos. La directiva ha sido la fórmula principal de legislación de la Unión Europea, y se caracteriza por su incorporación en las legislaciones nacionales y los esquemas administrativos de los estados miembros, de modo que los gobiernos nacionales son los responsables de ejercer esas directivas comunitarias. Además, las directivas comunitarias tienen prioridad sobre la legislación nacional cuando ellas no se han asimilado al orden jurídico de un estado-miembro. Aquí se aplica el concepto de implementación o complacencia de las directivas comunitarias, que no es otra cosa que su adopción por la legislación nacional.⁴⁹⁰

Estas fórmulas de hechura de *policy* son el sustento del proceso administrativo comunitario.

CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA

El proceso de integración europeo vive una paradoja: la capacidad de la Unión no se ha fortalecido en igual medida inversa, en que

⁴⁹⁰Toonen, *op. cit.*, pp. 109-110.

debe declinar la capacidad de los estados miembros. En efecto, a pesar del monopolio de la Comisión por cuanto a las iniciativas políticas, las decisiones importantes de la Comunidad continúan siendo el resultado de negociaciones multilaterales entre los gobiernos nacionales.⁴⁹¹ Por lo tanto, es necesario mejorar la capacidad de hechura de *policy* de la Unión Europea, al mismo tiempo que defender o recobrar la aptitud resolutoria de los estados miembros, aunque a primera vista ambas metas son contradictorias.

La participación de las administraciones públicas nacionales en la gestión de las *policies* comunitarias entraña un claro reflejo de la peculiaridad de la naturaleza política de Unión Europea, cuyo carácter es la tensión perpetua entre la soberanía de los estados miembros y la integración comunitaria. “Dicha tensión define al proceso político comunitario como gestión de la interdependencia”, pues en la medida que se han ido ampliando sus metas y acrecentando sus competencias, es más necesario colaborar estrechamente con las administraciones públicas, así como con los otros protagonistas nacionales que se han convertido en actores fundamentales en la Unión.⁴⁹²

Esto explica por qué los años de 1990, época en la cual se debía adelantar en la integración europea hacia su consolidación, resultaron ser tiempos muy dificultosos en favor del proyecto. En efecto, esa década inició con la celebración de una Conferencia Intergubernamental que concluyó con la cumbre de Maastricht efectuada en diciembre de 1991. Su resultado fue, en vez de consolidar los adelantos precedentes, que se provocaran erizadas controversias cuyo punto más difícil fue el tema del federalismo como régimen comunitario.⁴⁹³ De tal modo, cuando el Tratado de la Unión Europea se signó a principio de 1992, quedó pendiente el modo como sería configurado el régimen político que

⁴⁹¹Fritz Scharpf, “Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea”, *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, México, 1999, pp. 169-170.

⁴⁹²Francesco Morata, “Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 4, Madrid, 1995, pp. 39-40.

⁴⁹³Metcalfe, “Federalismo flexible”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núms. 7-8, Madrid, 1997, p. 45.

vincularía a estados de existencia ancestral, con culturas políticas diversas y con recuerdos muy crudos de guerras pasadas, algunas de ellas no hace mucho tiempo atrás.

A favor de la integración de los estados europeos hay que abonar que su desarrollo histórico constitutivo estuvo frecuentemente asociado, ya lo fuera a través de un monarca común, ya lo sea a través de instituciones administrativas compartidas. Incluso, en algunos casos la asociación política significó un gobierno común: se trató de los antiguos imperios históricos herederos del Estado romano, como el Sacro Imperio romano-germánico que ofreció una *ecumene* política común a los franceses, los alemanes, los holandeses, los checos y los eslovacos. Hay que mencionar también al Imperio austro-húngaro, donde convivieron políticamente los austriacos, los húngaros, los croatas y los serbios, entre otros pueblos. Y al Imperio español, que además de los hispanos, gobernó a los italianos y los holandeses. ¿Qué fue la Unión Soviética si no un representante de esos imperios?

Habida cuenta de la imposibilidad de acordar la forma de gobierno comunitario, el asunto se difirió para una segunda conferencia prevista para 1995 y que se llamó Maastricht II. Ella tuvo por objeto examinar el grado en que los lineamientos y las estrategias de cooperación establecidas por el tratado, serían revisadas para asegurar la eficacia de las instituciones de la Comunidad Europea. La agenda, entonces, estuvo centrada en la eficacia y la reforma institucional de dicha Comunidad. Las consultas continuaron en la Cumbre de Turín, celebrada en 1996, y concluyeron en el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997. Pero, debido a la controversia inconclusa sobre el régimen de la Unión Europea, se volvió a evitar el tema del federalismo y se comenzaron a buscar vías alternas que ofrecieran mayor flexibilidad para su funcionamiento. El desplazamiento del debate sobre el federalismo, hacia una flexibilización de las instituciones comunitarias, significó el tránsito del problema de la configuración de un régimen político cabal, hacia el desarrollo propiamente de un esquema de administración comunitaria. Sin embargo, esto no implicó que el proyecto

de la Unión Europea quedara ayuno de política, porque el establecimiento de la administración comunitaria fue un desafío para desarrollar nuevas formas gestionarias y brindarle eficacia a la Unión como un todo, conciliar y adaptar la relación entre sus miembros, y desarrollar capacidades para administrar su interacción colectiva.

En la raíz de estos conflictos surgió una tensión que Maastricht II debería haber resuelto: se trata de la pugna entre la doctrina del federalismo y su implementación efectiva. La doctrina política señala que el eurofederalismo tiene como base el compromiso de establecer una Unión gradualmente más sólida, cuyo objetivo final es crear un Estado Federal europeo, de modo que las formas intermedias de integración constituyen pasos que conducen hacia ese objetivo. Pero existe un temor en los países miembros hacia el federalismo, un recelo de ser absorbidos por ese Estado Federal europeo.⁴⁹⁴

El problema consiste en que la doctrina convencionalmente aceptada ignora una distinción fundamental entre dos mecanismos de integración diversos, que son la trayectoria unitaria y la trayectoria pluralista. La visión ortodoxa hacia la meta final del Estado federal europeo asume a la trayectoria unitaria, de modo que la unión requeriría la fusión de las administraciones públicas de los estados miembros dentro de una administración comunitaria europea y el incremento sustancial en responsabilidades ejecutivas centrales de la Comisión Europea, así como el reforzamiento de relaciones jerárquicas entre esta Comisión y los restos de las administraciones públicas nacionales.

La trayectoria pluralista no supone fusión alguna, ni creación de un Estado Federal europeo único, pues los estados miembros retienen su autonomía, y como contraparte, aceptan la responsabilidad compartida de dirigir las interdependencias establecidas entre ellos. Esto requiere necesariamente la creación de nuevas formas de federación entre estados miembros dentro de las cuales el límite entre la política interior y

⁴⁹⁴Metcalfé, "La comisión europea como una organización red", *Gestión y Análisis de Políticas.*, núm. 4, Madrid, 1995, p. 27.

la política exterior es gradualmente más difuso, pero no llega a desaparecer. En efecto, los gobiernos nacionales conservan un papel permanente de la administración de la interdependencia, pues la trayectoria pluralista sugiere que la gestión de las *policies* europeas depende de organizaciones-red, ya no de las organizaciones jerárquicamente configuradas. Esta visión está más acorde con la evolución de la integración europea, más que la perspectiva de la unión o fusión en un Estado federal único.

Difícilmente la Unión Europea es un Estado-nación unitario, y difícilmente podrá transformarse en él. Su futuro es un sistema político dotado con niveles múltiples en cada uno de los cuales las unidades nacionales y subnacionales puedan conservar su vida política interna. En tanto que los estados nacionales pueden aspirar al propósito legítimo de fortalecer su centralización, así como su unidad política, cultural y jurídica, la Unión Europea debe basar su progreso en justificaciones funcionales.⁴⁹⁵ Las normas del gobierno central en un sistema con niveles múltiples cumplen las funciones de redistribuir recursos entre las unidades constituyentes, coordinar para prevenir los efectos externos negativos y proveer bienes colectivos.

Para asegurar una integración efectiva, en cualquier caso son necesarias inversiones sustanciales en tiempo y recursos con el objeto de establecer y desarrollar redes administrativas descentralizadas que comprometan a los estados miembros en el proceso de hechura de las *policies* comunitarias. Pero desde el enfoque federalista ortodoxo existe la paradoja de que la trayectoria pluralista de integración demanda más a las administraciones nacionales, pues un proceso tal de integración exige innovaciones institucionales y el desarrollo de una nueva generación de modelos y métodos de administración. De tal modo será imperativo que los añejos y rígidos esquemas burocráticos que están sólidamente arraigados en las culturas administrativas nacionales de los

⁴⁹⁵Fritz Scharpf, *op. cit.*, p. 179.

países europeos, sean reemplazados por nuevos modelos que estén más acordes con un régimen multinivel y multinacional.

Sin embargo, no está de más señalar que ese desplazamiento caracterizó el tránsito hacia un tema donde es más sencillo establecer acuerdos, como lo es la administración, que aquél otro donde la política entraña al Estado y su soberanía, sin descontar al nacionalismo y los derechos de la ciudadanía. Incluso un autor pudo observar en este movimiento no sólo una muestra de las discrepancias entre los italianos, los alemanes, los franceses y los británicos, por citar algunas de las nacionalidades, sino también una sutil redención de la dicotomía política-administración al separarse los problemas del federalismo y la necesidad de la flexibilización de las instituciones comunitarias.⁴⁹⁶

La gran verdad es que la organización política de la Unión Europea ha seguido el modelo alemán, lo que significa evocar su origen en el Sacro Imperio románico y sus antiguos principados. Como en la época de los emperadores, la Unión no tiene su propia organización administrativa, sino a la Comisión, y sus resoluciones necesitan la aprobación de los gobiernos nacionales representados en los consejos de ministros y en el Consejo Europeo. En Europa, como en la Alemania moderna, la hechura de *policy* es el resultado de negociaciones entre gobiernos políticamente autónomos.⁴⁹⁷

Sin embargo, las similitudes anotadas no deben soslayar otra gran verdad: que existen trascendentales diferencias entre el régimen alemán y la Unión Europea, pues en tanto el gobierno federal alemán puede recurrir a su legitimación parlamentaria y electoral para presionar política y financieramente sobre los estados, la Comisión Europea depende enteramente de los gobiernos de los estados miembros, tanto en términos políticos como en materia fiscal. Considerado en términos institucionales, el centro es mucho más débil en la Unión Europea que en el régimen alemán. En el sistema germánico de federalismo entrelaza-

⁴⁹⁶ Metcalfe, "Federalismo flexible", p. 45.

⁴⁹⁷ Fritz Scharpf, *op. cit.*, p. 173.

do, el régimen puede actuar solamente por medio de negociaciones, y a través del acuerdo entre los *länder*, y entre los gobiernos federal y estatal. Esto ha sido facilitado por tres factores determinantes y muy propios del país: una cultura política homogénea y una opinión pública nacional interesada por los problemas políticos; partidos políticos que operan en ambos niveles; y un alto grado de homogeneidad cultural y económica.

Ese conjunto de factores favorables para el funcionamiento del régimen alemán están ausentes en las negociaciones de nivel europeo. La Unión Europea es por cuanto cultura política y caracteres socioeconómicos muchísimo más heterogénea que Alemania, toda vez que, contrastando con la singularidad de los estados-miembros que la integran, no existen condiciones uniformes de vida que se puedan denominar como propiamente europeas. La política europea carece de los factores unificadores que ofrece la competencia entre los partidos y que trascienda los límites de los estados miembros, ni una opinión pública cuyo interés fundamental sean los problemas políticos en el nivel europeo. Esto explica por qué las negociaciones de la Comisión con los estados miembros no consideran intereses ni orientaciones similares, ni pueden apelar a la lealtad a los partidos o a la presión de la opinión pública. En el seno de la Unión, los partidos involucrados en las negociaciones se enfrentan entre sí como actores independientes y cada uno persigue sus propios intereses.⁴⁹⁸

La Unión Europea tiene un conjunto institucional algo añejo, pero aún no ha encontrado otro esquema más apropiado para desarrollar las capacidades administrativas necesarias, pues ese conjunto fue diseñado en los años de 1950 para servir a las necesidades de los seis estados miembros de entonces. Dichos estados eran relativamente homogéneos y apenas se habían empeñado en un proceso de integración regional, de modo que las reformas institucionales habían sido meramente marginales. El problema emergió porque no ha existido un desarrollo admi-

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 174.

nistrativo equivalente al incremento de la densidad de la vida comunitaria, y al aumento de sus miembros.⁴⁹⁹ Además, bajo una tónica de desarrollo incremental, nuevas funciones fueron adicionándose sin haberse ensanchado la capacidad administrativa. Hoy en día es impensable que nuevas expansiones sean posibles sin una reforma estructural de la Unión Europea, pues el conjunto institucional ya alcanzó los límites de su desarrollo bajo ese esquema incremental y requiere otras vías de crecimiento.

Hay que destacar nuevamente que los motivos de fondo no son sólo de tipo administrativo, sino de índole política, pues sigue prevaleciendo la disyuntiva de un régimen comunitario intergubernamental o supranacional. He aquí el meollo del problema, porque en esta disyuntiva obra el fenómeno de transferencia de poder desde los estados miembros, hacia las instituciones comunitarias. El hecho de que en Maasticht I hubieran estados no sólo reacios a la federalización, sino todavía algunos muy combativos contra la idea, puso al borde del colapso a la Unión misma porque “el eventual cambio en el corazón de las instituciones fue percibido como una amenaza directa a sus soberanías nacionales”.⁵⁰⁰ Sencillamente los estados no quisieron dejar de ser estados, y ése fue el sentimiento generalizado en la mayoría de ellos; y que conste que se trata de una unión por voluntad propia, que ella es de tipo político, y que no entraña la cesión de derechos a favor de personas particulares.

El Estado nacional es todavía la fuente de legitimidad más preciada de la Unión Europea, aunque el cambio está marchitándolo como su única fuente. Sin embargo, el Estado continúa siendo un punto importante de convergencia del proceso de *policy* comunitaria, así como de su legislación, toda vez que opera como un factor de equilibrio de las perspectivas regionales y subnacionales. También contribuye al balance de los intereses intereuropeos. Incluso, es la tradición política de cada

⁴⁹⁹ Metcalfe, “Federalismo flexible”, p. 48.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 49.

Estado lo que sigue marcando los vínculos nacionales con la Unión, de manera que la tradición centralista administrativa francesa se relaciona más con la Comisión, en tanto los británicos lo hacen con el Parlamento Europeo.⁵⁰¹

De manera similar a otros momentos de su breve historia, la Unión Europea vive ahora un periodo de crisis debido a que el debate que se suscitó después de Maastricht, reactivó el ancestral enfrentamiento entre los partidarios y los opositores de la integración. De tal modo, el tema central del régimen federal hoy en día hibernando en las instituciones comunitarias, está siendo sustituido por un asunto que bien puede llamarse propiamente como la “Europa de las administraciones”, por constituir un problema que afecta cotidianamente al conjunto de los ciudadanos comunitarios y que comprende tanto el corazón del sistema administrativo de la Unión: la Comisión, como también a la totalidad de las administraciones de los estados miembros por separado.⁵⁰²

El desplazamiento de la problematización prioritaria de la agenda comunitaria del asunto del régimen, hacia el funcionamiento de la administración, ha venido a expresar una monumental paradoja para una experiencia de integración que reclama esquemas flexibles y nuevas metodologías de gestión. En efecto, el papel determinante de las burocracias en la hechura de la *policy* comunitaria constituye una de las características sobresalientes del desarrollo institucional de la Unión, pues la transferencia de competencias internas de los estados miembros a la Comunidad ha sido posible, porque supuestamente sus gobiernos tienen garantizado el control sobre las decisiones.⁵⁰³ Además, es patente que la estrecha implicación de las administraciones públicas nacionales en las actividades comunitarias ha fortalecido al sistema burocrático.

Estando el federalismo fuera de la agenda de los trabajos de la Unión Europea para desalentar las divisiones entre estados miembros, la aten-

⁵⁰¹ Toonen, *op. cit.*, p. 113.

⁵⁰² Morata, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁰³ *Idem.*

ción se ha puesto en la flexibilidad institucional. La noción comunitaria de flexibilidad ha tenido una caracterización operativa, lo cual ha oscurecido su significado e inspirado, como lo advertimos, cierto rasgo de separación de la política y la administración. Realmente, la flexibilidad ha derivado en el alejamiento del principio esencial que fue establecido con miras a la integración europea, según el cual todos sus miembros deben participar equitativamente en la integración; y aunque nunca se aplicó enteramente, ese principio derivó en la uniformidad como un estándar de referencia, y fue de tal modo que las excepciones tuvieron entonces una explicación justificada como tales.⁵⁰⁴

Hay aquí un hecho inocultable: la situación actual de la Unión Europea difiere sensiblemente de épocas precedentes, de modo que la introducción de la flexibilidad como el principio del sistema europeo entraña el reconocimiento y legitimación de un diseño múltiple de la integración. En efecto, triunfa hasta ahora la singularidad política y el deseo de cada Estado de permanecer con los rasgos completos de su identidad, que comprende su nacionalidad y su soberanía.

En la órbita europea los planes de integración comprenden la reforma de los estados miembros a partir no de su desmantelamiento regresivo, sino de su reforma progresiva. La Unión funciona de consuno con organismos comunitarios y con organismos propios de los estados miembros, de modo que un principio inmaculado que se refrendó en Maastricht II, es que la Unión respeta las identidades nacionales de sus estados miembros cuyos sistemas de gobierno están basados en los principios de la democracia.⁵⁰⁵ Ciertamente las facultades reservadas a los estados miembros, que están vinculadas con su identidad nacional, son definidas por procesos políticos. Las relaciones entre la Unión y sus miembros, así como las relaciones federales y estatales dentro de cada uno de los estados nacionales, tienen un núcleo de derechos reservados que reside en la protección de su identidad cultural e institucional. Esto

⁵⁰⁴ Metcalfe, "Federalismo flexible", p. 50.

⁵⁰⁵ Morata, *op. cit.*, p. 177.

es el resultado de la *policy* cultural y educativa, así como de las instituciones y procedimientos administrativos y políticos internos de cada uno de los países. A ese efecto también contribuyen las instituciones económicas y sociales en su evolución histórica, y parece que perdurarán más como parte del patrimonio de cada estado nacional, que de la Comunidad como conjunto. El servicio de salud nacionalizado del Reino Unido y la autoadministración corporativa de la seguridad social en Alemania, seguramente permanecerán más como instituciones singulares de sus países, que como materia prima de armonización institucional de Europa.

Sin embargo, la conservación plena de los rasgos nacionales poco aporta al proyecto de integración, y es necesario que se plantee un *modus vivendi* razonable entre ambos tipos de intereses. Debido a que la Unión Europea está fundamentalmente encargada de salvaguardar las cuatro libertades básicas ya referidas, así como de regular los problemas transnacionales, esto puede ser la fuente de conflictos potenciales porque el principio de identidad nacional y el principio de apertura transnacional son opuestos, toda vez que no existen zonas específicas entre las cuales se pueda establecer una línea divisoria relativamente precisa.

Ante el peso decisivo del nacionalismo y la cultura política de cada país, con su efecto retardante para el federalismo, parece que una vía de fortificación de los lazos comunitarios consiste en la reforma de las administraciones públicas nacionales y de la administración comunitaria. Metcalfe no tiene duda de que “en primer lugar, resulta obvio que las motivaciones políticas fueron primordiales a la hora de convertir la idea de «flexibilidad», en un buen principio de intercambio”.⁵⁰⁶ La flexibilidad ha sido percibida como un medio para resistir la tendencia hacia una mayor integración y para superar la resistencia hacia ese cambio. Ella sirvió como punto de acuerdo, incluso, entre los estados propensos a una mayor integración sin ceder soberanía, así como de

⁵⁰⁶ Metcalfe, “Federalismo flexible”, p. 50.

otros menos convencidos de progresar en ese designio y así fortificar las murallas de su poder en el interior y hacia el exterior.

Estas tendencias hacia la preservación de la identidad nacional y cultural de las administraciones públicas singulares de los países, fue corroborado en un estudio reciente sobre gestión ambiental en Alemania, Grecia, Italia, Holanda, España y el Reino Unido. En efecto, un análisis transversal de esas seis naciones concluyó que la cultura administrativa propia es más influyente que la convergencia internacional. Los autores del trabajo descubrieron que detrás de la dinámica política de cada uno de estos países, yace la persistencia del patrón nacional.⁵⁰⁷

Particularmente se destacó que en el relevante campo de la *policy* ambiental, siendo los resultados asombrosamente similares, empero, existían diferencias patentes en la organización y los procesos de las entidades gubernamentales responsables de la misma. Un factor de diferenciación esencial es la constitución política y las leyes derivadas de esa norma fundamental, de modo que no es posible encontrar correspondencias organizativas a través de las naciones. La *policy* ambiental, por ejemplo, es implementada en el Reino Unido por un ministerio central, en tanto que en Alemania está a cargo de los *länder*, y en Grecia la comparten dos ministerios, uno responsable del ambiente, el otro de la salud pública.⁵⁰⁸

La complejidad de la integración europea está situada en el terreno del análisis de implementación, pues se juzga que constituye un proceso de alta dificultad cuya consumación será muy ardua. En un estudio reciente se ha desarrollado un modelo de implementación bajo el cobijo de la teoría de la organización y el neoinstitucionalismo, del cual se concluyó que las tradiciones administrativas nacionales difieren hondamente de país a país.⁵⁰⁹ El punto central del grado de implementabi-

⁵⁰⁷ Albert Weale, Geoffrey Pridham, Andrea Williams y Martin Porter, "Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness?", *Public Administration*, vol. 74, Reino Unido, invierno de 1996, pp. 255-274.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, pp. 256 y 260.

⁵⁰⁹ Christoph Knill, "European Policies: the Impact of National Administrative Traditions", *Journal of Public Policy*, vol. 18, núm. 1, Reino Unido, 1998, p. 1.

lidad, concepto central del modelo señalado, arrojó como resultado preliminar que la integración europea está por ahora condicionada por el balance entre la presión hacia la unidad y las singularidades centrífugas de las tradiciones administrativas nacionales.

En la Unión Europea persisten grandes deficitarios de implementación en pro de la integración regional, toda vez que la escala de la misma difiere de país a país. Pero quizá lo más asombroso fue la percepción de que más que existir un esquema de internacionalización compartida de instituciones administrativas, ha prevalecido el influjo transnacional de la cultura administrativa de los países prominentes. Esta situación ha producido que el nivel de implementación de la integración administrativa europea, esté determinado por el alcance de esa influencia transnacional de algunos de sus países miembros. El grado de la integración europea en el aspecto administrativo, por consiguiente, se está gestando más en las trincheras de las culturas administrativas nacionales, que en los programas intereuropeos.⁵¹⁰

Incluso, el alcance de la integración está siendo muy diverso en tres países estratégicos en pro de la Unión, cuyas culturas administrativas son ancestralmente sólidas y probadamente exitosas, así como modelos transnacionales reproducidos en una variedad de países, principalmente aquellos que antaño fueron sus colonias. Nos referimos a Alemania, el Reino Unido y Francia, que no sólo tienen un grado diverso de implementabilidad dentro de la integración europea, sino también de poder de atracción gravitacional administrativa para otros países.

La integración política entraña el recorrido por un largo y sinuoso camino que está dominado con las obstrucciones del interés nacional, el nacionalismo, y el sentimiento de pertenencia a una *polis* singular y diversa. Priva en cada país una cultura política propia fraguada por una historia común, por sufrimientos compartidos y por éxitos comunes, donde cada pueblo desea seguir conservando sus costumbres, sus hábi-

⁵¹⁰ *Ibidem*, pp. 1-2.

tos y su modo de vida, que lo identifican como tal y lo distinguen de otros pueblos que también anhelan lo mismo.

La integración regional puede significar también una opción a seguir por los países para evitar el desmantelamiento del Estado nacional y no pasar a la categoría de “colonias tecnológicas” de las grandes corporaciones multinacionales. Esta opción crearía “estados-regiones” que, bajo esta configuración, pueden funcionar exitosamente como estados ante los organismos económicos internacionales. Dentro de este diseño cada uno de ellos debe hacerse compatible en valores y expectativas con los demás estados que se integran, y así sumarse a sus estrategias económicas comunes. Igualmente, puede asimilar sus visiones sobre el bienestar social y sobre la libertad de mercado; así como sobre el incremento de las ventajas económicas mutuas de establecer un mercado común, uniformar la normatividad política y transferir parte de la lealtad nacional a una comunidad supranacional.⁵¹¹

LA COMISIÓN EUROPEA COMO ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA

Uno de los rasgos razonablemente señalados para delimitar las competencias de la Unión y de sus estatales miembros, consiste en el principio de subsidiariedad, por el cual aquélla actúa dentro de las reglas fijadas por los tratados de integración, y toda su acción no va más allá de lo que es necesario para lograr sus objetivos. Tal como ya lo explicamos, en áreas que no son de su exclusiva competencia, la Unión toma medidas únicamente conforme al principio de la subsidiariedad, y sólo cuando y en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser suficientemente logrados por los estados miembros.⁵¹²

Está claro que las iniciativas de la Comisión son insuficientes por sí mismas y que es necesario que las administraciones públicas nacionales

⁵¹¹José Luis Orozco, *op. cit.*, pp. 195-196.

⁵¹²Fritz Scharpf, *op. cit.*, pp. 173-174.

gesten un *rasgo europeo* como parte de sus respectivas culturas organizativas en sus esferas estatal, regional y local. Esto debe ocurrir en un contexto caracterizado por la creciente exigencia de cooperación y por una mayor competitividad, que resultan inevitablemente del principio de reconocimiento mutuo.⁵¹³ La aplicación del principio de subsidiariedad conduce inevitablemente a fortalecer las funciones ejecutivas y de control de las administraciones públicas nacionales, en tanto que la Comisión Europea se ocupa de las tareas de definición de estándares técnicos, coordinación general y evaluación de *policy*, así como la creación de organismos independientes con capacidad de asesorar a los implementadores nacionales.

Dicho de otro modo, la Unión Europea trabaja a favor de la integración, en tanto que los estados miembros laboran paralelamente en pro de esa integración y de su fortalecimiento interior. Para bien de la vida comunitaria, ambos niveles de actividad deben articularse y obrar de manera coherente.

Formalmente la Comisión es un ente supranacional autónomo que está libre de restricciones de procedencia nacional, pero como realmente está menos organizada de lo que se cree, su independencia y cohesión son precarias. Desempeña cinco funciones básicas: iniciación de *policies*, mediación, representación exterior, gestión de *policies* europeas y salvaguardia de los tratados. En su seno, el Colegio de Comisarios la presenta como el motor de la integración europea, pero también ella constituye propiamente la *administración y la función pública europea*.⁵¹⁴

La función característica de la Comisión es el derecho de iniciativa política, función que apoyada en las tareas de mediación y representación, refuerza su poder cuando trata con los estados miembros en el proceso de formación de la agenda y el diseño de las *policies* europeas. Uno de los logros de esta función fue la incorporación de España,

⁵¹³Morata, *op. cit.*, p. 44.

⁵¹⁴Metcalf, "La Comisión Europea como una Organización Red", pp. 28-29.

Portugal, Austria, Finlandia y Suecia, así como el acuerdo de compromisos del Tratado de Maastricht con respecto a la unión monetaria y unión política.

Un concepto más de la Comisión tiene como base a sus funciones de gestión de las *policies* europeas y de salvaguardia de los tratados. Así como la fortaleza de la Comisión destaca cuando actúa como motor de la integración, sus debilidades son más evidentes cuando personifica a la administración comunitaria de la Unión Europea. En efecto, la Comisión es una corporación burocrática frecuentemente criticada por ello, ya que su personal no deja de crecer en Bruselas. Su plantilla está aproximadamente constituida por 15,000 servidores comunitarios, de los cuales unos 4,000 se ocupan de la traducción en las 11 lenguas oficiales, en tanto que algunos de ellos se dedican a la investigación científica. El personal comunitario está distribuido en 24 direcciones generales, además de los servicios generales y los servicios especializados. Hay que destacar que la materia primera con la cual se construyó a la Comisión como sistema de la función pública europea, procede de la cultura administrativa imperante en los servicios civiles de los estados miembros prominentes.

En su configuración interior la Comisión se organiza de forma similar a los gobiernos de los estados miembros, pero existe la falta de correspondencia numérica entre los 20 comisarios y las 24 direcciones generales, que son las unidades administrativas básicas.⁵¹⁵ Primigeniamente la Comisión fue concebida como un organismo pequeño dirigido por el Colegio de Comisarios, que son los responsables de definir un marco organizativo eficaz y coherente. Los comisarios son nombrados de común acuerdo por los estados miembros, pero su designación se efectúa realmente en forma individual por vía de cada gobierno, lo que explica su lealtad fortalecida hacia sus respectivas sedes nacionales.

Además de actuar como guardián de los tratados, la Comisión gestiona el presupuesto y la hacienda comunitarias, negocia y concluye acuerdos internacionales en representación de la Comunidad y es

⁵¹⁵Morata, *op. cit.*, p. 38.

responsable de la implementación de las *policies* en los términos que establece el Consejo de Ministros.

Desempeñando esas funciones la Comisión sufre de la mayor parte de los vicios típicos de cualquier administración pública, tales como la rigidez organizativa, coordinación deficiente y rivalidades burocráticas. Los anticomunitarios la llaman administración centralista y depredadora de recursos, o bien, la tachan de organización hiperreguladora que está empeñada en mermar la soberanía de los estados miembros. Estos problemas son agravados por la ausencia de controles externos sobre los comisarios, a pesar de la asignación individual de las carteras administrativas, debido a que ellos no son responsables individualmente ante el Parlamento Europeo por pertenecer a un órgano colegiado.⁵¹⁶

La Comisión está organizada con base en los criterios jerárquicos convencionales, de modo que también se critica su excesiva centralización, la carestía de delegación dentro de las direcciones generales y la pobre coordinación existente entre ellas. Estos problemas no son los únicos que mencionar, pues también es patente una distribución opaca de responsabilidades en los mandos superiores.

La colegiación de esos mandos superiores sujeta al presidente de la Comisión al poder de sus compañeros, porque él es solamente un *primus inter pares* que puede ser obligado a dimitir por el Colegio de Comisarios. La cohesión de la Comisión Europea y la coordinación de sus actividades son muy problemáticas, sobre todo porque la negociación entre gobiernos nacionales deriva en distribuir carteras comisariales en una forma contraria a las responsabilidades de las direcciones generales. La Secretaría General se ha esforzado por lograr la coordinación entre esas direcciones, de modo que una entidad cuya misión paradójicamente es coordinar, está pobremente coordinada, pues lejos de ser una estructura firmemente unificada, la Comisión Europea está fragmentada y dispersa geográficamente en más de 60 edificios de oficinas situados en Bruselas. El hecho de ser reubicada en una sede única haría

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 39.

necesario un esfuerzo para inculcarle el sentido de dirección y propósito común.

A diferencia de su derecho de iniciativa política, la Comisión no tiene responsabilidad exclusiva en la gestión de las *policies* europeas, pues comparte estos deberes con los estados miembros. Esto tiene lugar primeramente a través de la desordenada estructura de los comités, que en la jerga idiomática de la Unión Europea se llama “comitología”, y que relacionan a la Comisión y al Consejo de Ministros en la gestión de las *policies*. En segundo lugar, esa colaboración en deberes comunes ocurre por medio de la asignación de las administraciones públicas nacionales como organizaciones dedicadas a su ejecución.

El número de comités para administrar y supervisar las funciones ejecutivas de la Comisión ha crecido incesantemente, pero de manera casuística y fragmentadamente, toda vez que al mismo tiempo, ella depende de las administraciones públicas nacionales para la implementación de *policies* europeas. Un embrollo más que impacta a la Comisión es que está limitada para estimular la confianza mutua con las administraciones públicas nacionales y así reforzar las relaciones de colaboración, porque por su función de salvaguardar a los tratados mantiene prudente distancia con los gobiernos, así como un papel de vigilancia, y quizá de desconfianza, con relación al comportamiento de esos gobiernos. Además, la Comisión tiene un papel incierto sobre la construcción de redes y el desarrollo de capacidades intergubernativas, porque carece de autoridad legal al respecto.

La fuerza y la debilidad de la Comisión Europea tienen una misma fuente: su índole y su papel en la integración: por un lado, la Comisión tiene un derecho de iniciativa política, que unido con las funciones de mediación y representación la elevan como la pieza clave en el proceso de hechura de *policies* europeas. Pero, por otro lado, su debilidad radica en que carece de recursos, cohesión y coordinación interna para cumplir eficazmente con sus responsabilidades de gestión. La Comisión está involucrada en redes de organizaciones, pero no personifica una organización-red, y aunque ha encabezado iniciativas políticas orien-

tadas a la realización de transformaciones estructurales relevantes de sistemas sociales y económicos complejos, nunca ha tenido ni creado capacidades necesarias para ayudar a administrar los cambios deseados, porque la reducción de su deficitario de gestión implica la superación de algunos profundos y difícilmente removibles obstáculos estructurales en el ciclo de hechura y gestión de las *policies* europeas, así como de los procesos de *policy* orientados a la reforma de la Comisión misma.

En fin, la fuerza y la debilidad de la Comisión están condicionadas por el papel determinante de las administraciones públicas nacionales en la hechura de *policy* europea. Sin embargo, el adelanto de dichas administraciones y su inserción en la vida comunitaria es más difícil de lo que se cree, porque la hechura de *policy* europea es el fruto de un proceso de múltiples interacciones negociadas entre los representantes de los estados miembros.⁵¹⁷ Dicho proceso entraña la dificultad de identificar y compatibilizar a los intereses nacionales y los intereses europeos, fundamentalmente porque resulta complicado precisar el fiel de la balanza entre los beneficios nacionales o los comunitarios.

EL DESAFÍO ADMINISTRATIVO EN LA UNIÓN EUROPEA

Todo lo señalado muestra a una Comisión que está evidentemente limitada para encarar los desafíos de la Unión Europea en la actualidad, y augura incapacidades de gestión creciente sin reformas que la mejoren hacia el futuro, sobre todo a partir de su diseño organizativo y funcional. Los problemas de desarrollo administrativo de la Unión comprenden al régimen comunitario como conjunto, pero la implementación entraña un ente cuya naturaleza es propiamente administrativa:

⁵¹⁷Eduardo Zapico Goñi, "La adaptación de la administración española a la Unión Europea: Un proceso de evolución y aprendizaje permanente", *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 4, Madrid, 1995, p. 47.

la Comisión Europea, cuya reforma positiva y progresiva comprende su papel dentro de una red de organizaciones y en el seno de un complejo de relaciones de coordinación.

No han faltado quienes proponen al paradigma neogerencial proveniente del mundo empresarial como un modelo de organización-red en busca de capacidad de adaptación, para hacer a las organizaciones más sensibles al cambio. Esto sería posible a través de mayor flexibilidad interna o por medio de redes de proveedores, contratistas o distribuidores. Pero cuando se trata de la Comisión Europea como una organización-red potencial, estamos ante una institución basada en una tradición diversa a la experiencia empresarial, pues ella está ocupada por el desarrollo de capacidades de cooperación entre organizaciones implicadas en la gestión conjunta de *policies*. El papel de una organización-red visualizada en este contexto consiste en definir los obstáculos que se oponen a una colaboración eficaz, y promover una actividad conjunta para superarlos.⁵¹⁸

La experiencia empresarial personificada en los tres modelos prominentes: neomanejo público, gobierno empresarial y esquema posburocrático, tratados páginas atrás, resultan inaplicables no sólo por principio, sino también por el contexto de implantación. En efecto, el deficitario de gestión de la Unión Europea no constituye un problema financiero o comercial, sino un desafío para que una institución desarrolle formas inéditas de gobierno con base en redes de organizaciones.

El papel de una organización-red no consiste en dirigir el cambio o centralizar el poder de la organización, sino en desarrollar las capacidades necesarias para orientar el cambio y administrar las *policies* de manera efectiva. La necesidad de estas organizaciones emerge en entornos pluralistas donde pululan organizaciones formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes, donde la dinámica de las redes son centrífugas, no centrípetas, tienen deficitarios en gestión y tienden a fomentar la desintegración, porque las organizaciones subestiman su

⁵¹⁸Metcalfé, "La Comisión Europea como una Organización Red", pp. 26-27.

interdependencia y buscan sus objetivos separadamente. Esta situación puede llegar al punto de crear un ambiente turbulento y desestabilizador en el universo de las organizaciones. En condiciones semejantes, el nacionalismo constituye una fuerza a considerar, pues donde existen procesos de integración, esas fuerzas dinámicas desintegradoras son muy poderosas. La función básica de una organización-red consiste en reforzar las capacidades integradoras para contrarrestar las fuerzas centrífugas y así asegurar la existencia comunitaria.

Los problemas enfrentados por la Unión Europea constituyen desafíos sin precedentes para los cuales no existen modelos que se puedan imitar, de modo que se deben sentar nuevas bases para formas de gobierno y crear modelos de manejo público inéditos. La integración europea con miras al establecimiento de una federación pluralista de estados no sólo entraña reformar a las administraciones públicas nacionales en el contexto de las instituciones europeas, sino diseñar e implementar nuevos sistemas administrativos compatibles con las diversidades nacionales. El soslayo de una adecuada atención a este aspecto del proceso de integración europea, constituye el pecado original del deficitario de gestión de la administración europea.

El desempeño como una organización-red en el universo europeo, implica no sólo una estrategia de reforma administrativa radicalmente distinta del enfoque tradicional de los procesos internos de gestión, sino también de la aproximación de las funciones nucleares de una organización y de las perspectivas empresariales. Esto hace imperativo reconsiderar de fondo las propuestas gerenciales muy dadas a enfatizar los resultados a corto plazo y sujetos a rendimientos financieros, pues *políticas* implementadas de manera continua requieren enfoques muy diversos a los planteamientos pragmáticos a corto plazo. La eficacia calculada a largo plazo reclama el desarrollo de competencias básicas, las cuales descansan en la construcción de áreas claves de conocimiento y técnicas generales que permitan a las organizaciones desarrollar nuevas soluciones frente a desafíos emergentes. Estas competencias proveen a la organización de las capacidades de aprendizaje necesarias para

administrar el cambio de manera flexible y eficaz, anticipando, más que simplemente reaccionar.⁵¹⁹ El concepto de competencia básica es útil, pero su analogía con el mundo empresarial no debe llevarse muy lejos, porque en el entorno empresarial esas competencias son necesarias para crear ventajas competitivas y desarrollar nuevos productos que aseguren una eficacia a largo plazo, en tanto que la administración europea reclama competencias básicas bajo criterios diametralmente distintos. En lugar de la ventaja competitiva, lo crucial para lograr la eficacia a largo plazo es la ventaja cooperativa, es decir, la habilidad de las redes de organizaciones para actuar juntas en la hechura e implementación de sucesiones de *policías* emergentes.

Habida cuenta de que la Comisión Europea es potencialmente una organización-red, debe encarar la labor de desarrollar competencias básicas para crear una ventaja cooperativa por cuanto a la construcción de regímenes políticos, el diseño de asociaciones administrativas, y el desarrollo de capacidades de coordinación que aseguren que la asociación coordinada funcione eficazmente.

Si la integración europea camina por la trayectoria pluralista, como lo aconsejan las condiciones reinantes, la Unión Europea deberá desarrollar formas de administración propias de federación de estados. La Comisión, considerada como una organización-red, deberá ocuparse en transformar a las redes intergubernamentales existentes en las administraciones públicas europeas, de modo que los segmentos de las organizaciones y relaciones intergubernamentales establecidos adopten las fórmulas que los transformen en regímenes eficaces. Dicha eficacia en calidad de organización-red no deberá juzgar a la Comisión Europea por lo que hace por sí misma, sino por el trabajo de las organizaciones que constituyen los regímenes europeos específicos que se constituyen.

⁵¹⁹ *Ibidem*, p. 31.

En contraste con otras categorías que algunos consideran indebidamente como caducas, la noción de régimen aún impera con vigor y salud conceptual en la política europea. El concepto de régimen describe el esquema formal de los contratos públicos, las telecomunicaciones, la *policy* social y la *policy* agrícola común. Tal como es definido en las relaciones internacionales, el régimen constituye un conjunto de valores, normas, principios y prácticas que guían la conducta de actores en él involucrados.⁵²⁰ Las nuevas categorías de régimen han dejado las concepciones puramente políticas para adentrarse en nociones económicas consideradas como poseedoras de autoridad formal, haciendo que su cumplimiento dependa de consideraciones normativas más que de amenazas coercitivas. Bajo esta perspectiva, los regímenes constituyen un abanico de formas de “gobierno sin administración”. Esta idea no sugiere la ausencia de la administración en sentido estricto, sino de la administración considerada bajo un esquema organizativo carente de jerarquía. La interpretación del concepto de régimen dentro de este horizonte trasciende definiciones convencionales puramente normativas, pues comprende tanto a las normas, como a las capacidades de implementación.

“Gobierno sin administración” no significa que los regímenes funcionen como simples sistemas incorpóreos de reglas y normas, sino el establecimiento de formas de administración inéditas donde los añejos conceptos de la jerarquía dejan el paso a la configuración de redes. El funcionamiento de las redes de organizaciones no puede tener como base el principio de autoridad ni el uso de la coerción, ámbitos propios a las clásicas visiones de la administración pública como una emanación de la estatalidad. Asegurar la eficacia de un régimen en un sistema político amplio y complejo como la Unión Europea, depende del establecimiento de la credibilidad y la confianza mutuas entre quienes toman las decisiones en los países miembros, lo cual constituye una tarea infinitamente más difícil de realizarse sin la amenaza del uso de la

⁵²⁰ *Idem.*

fuerza. Paradójicamente, las *policies* comunitarias podrán ser engendradas en un país y ser adoptadas por el resto, y ello deberá ser de manera voluntaria y plenamente. Para lograr este objetivo, un régimen debe estar personificado por una red de organizaciones donde se pueda determinar la responsabilidad de cada participante, porque “gobernar sin administración no significa gobernar sin organizaciones”, en tanto que “régimen” sencillamente es definido como un sinónimo de red de organizaciones.⁵²¹ Hay que aclarar, empero, que los regímenes eficaces son redes de organizaciones, pero no toda red organizacional constituye un régimen, porque muchas redes de organizaciones sólo proporcionan ámbitos para la interacción pero no necesariamente metas compartidas y tareas comunes para implementarlas, pues un elemento adicional de un régimen es su capacidad creativa para desempeñar una acción concertada.

La imagen de administración no se disipa, sino que se transforma, y no necesariamente todo deberá ser creado, sino recreado. Esto da pie a la idea de asociación como un medio de enfrentar los desafíos de gestionar la interdependencia, sin acoger estructuras jerárquicas. Esta noción que encarna en fórmulas de asociación ya conocidas en las administraciones públicas nacionales, no es algo nuevo en Europa. La fórmula ya existe incipientemente en la Unión Europea donde la administración de los fondos estructurales es procesada a través de la asociación de la Comisión y las administraciones públicas de los países miembros. La gestión del mercado interior como empresa está fundada en la existencia de redes de asociaciones, que se unen a las organizaciones correspondientes en cada administración pública nacional. Igualmente, las asociaciones administrativas median entre las autoridades tributarias y de migración, entre los servicios de policía y las organizaciones que elaboran las estadísticas gubernamentales, así como en las oficinas aduanales en el nivel nacional.⁵²²

⁵²¹ *Idem.*

⁵²² *Idem.*

Bajo un concepto general esas asociaciones administrativas constituyen pilares sobre los que descansan los regímenes. El diseño de las asociaciones administrativas puede convertirse en una de las competencias básicas de la Comisión Europea, si se dispone de un claro marco de análisis, y se abandona la idea ingenua de que todas las asociaciones son voluntarias y de fácil implementabilidad, y que paralelamente se haga el esfuerzo de constituir asociaciones relativamente estables. No se debe olvidar, en esencia, que las asociaciones son sistemas de gobierno que definen los términos de la cooperación entre organizaciones en áreas de interdependencia e interés común, y que prescriben en detalle cómo deben actuar en circunstancias dadas. Las asociaciones administrativas son los pilares de los regímenes de gestión, pero la coordinación es lo que las mantiene unidas, porque la colaboración proporciona una contribución indispensable a la ventaja cooperativa. El problema fundamental de los regímenes que están integrados por un gran número de organizaciones que son estrechamente interdependientes, entraña por sí misma la dificultad de asegurar una colaboración eficaz.⁵²³

El tradicional enfoque del control central asignaría a la Comisión Europea el papel de coordinadora. Pero, aunque fuera políticamente aceptable que la Comisión desarrollara un papel coordinador jerárquico y obtuviera un importante aumento de los recursos precisos para atender esta responsabilidad, no sería la forma de gestionar eficientemente a regímenes caracterizados por su diversidad y sus variados niveles de interdependencia. La competencia básica de la Comisión debe ser definida en el sentido de desarrollar capacidades de coordinación, más que en intentar proporcionarlas directamente. La reconcepción de la Comisión Europea como una organización-red es de gran importancia, porque la integración europea camina por la trayectoria pluralista que se dirige a una federación entre estados, más que hacia la fusión en un Estado federal único. La gestión de las *policies* europeas constituye

⁵²³ *Ibidem*, p. 33.

un proceso interorganizativo que depende más de redes multinacionales y de multiniveles, que de las jerarquías convencionales.

La reconcepción de la Comisión Europea como una organización-red debe partir de su estado actual por cuanto a estructura y funciones, pues el dilema es que el actuar como organización-red puede implicar un mero cambio incremental o, más trascendentalmente, dar un salto cuantitativo.

La gloria y tragedia de la Unión Europea por cuanto a sus faenas administrativas, que tanto reflejan la labor Sísifo, constituyen la imagen viva más prístina del desafío de la integración de la humanidad en la cosmopolítica, cuando el imperativo categórico es acompasar los movimientos del todo y de las partes en el concierto planetario.

No es imposible pensar que Europa estuviera en víspera de reconstituir sus vínculos sociales, completamente, de un modo similar a como antaño los tuvo, validándose de tal modo una apreciación quizá profética formulada por Johann Gottlieb Fichte dos centurias atrás.

En efecto, Fichte creyó que en el amanecer de la Europa de nuestros días los pueblos de la antigüedad estuvieron separados por muchas circunstancias, de modo que para ellos el extranjero era un enemigo o cuando menos un bárbaro. Posteriormente los pueblos de la Europa cristiana se concibieron como una sola nación, pues estaban unidos por el mismo origen y costumbres, así como por una religión común y por la sumisión al jefe visible de la misma. Por consiguiente, ha sido un error trasladar los conceptos de Estado, autoridad y súbdito vigentes en su época, a las poblaciones semibárbaras de entonces, que de hecho vivían en el estado de naturaleza. No debemos extrañarnos de que estos pueblos se consideraran y se comportaran como una nación única, que se mezclaran unos con otros, que practicaran el comercio y que se prestaran servicios mutuos. En fin: que cada pueblo, cuando llegara al territorio de otro pueblo, creyera estar en su propia morada.

Fue hasta la introducción del derecho romano y el traspaso del concepto de emperador a los de reyes y al *káiser*, que entraron en vigor las nociones y las instituciones propiamente políticas, haciendo que la

relación entre los siervos y vasallos, con sus señores, se transformarían gradualmente en una relación de súbditos. De tal modo surgió en Francia una monarquía de estilo antiguo, y emergió un hecho trascendental en Europa: el Estado había sido establecido.

Sólo entonces fueron separados los pueblos por la constitución del Estado [...] “a los cuales les unía todo y no les separaba lo que generalmente separa a los hombres, a saber, la constitución del Estado, puesto que de hecho no la tenían” [...] Los diversos Estados de la Europa cristiana son piezas separadas de un todo inicial, y piezas de una dimensión determinada generalmente por el azar.⁵²⁴

Esta separación fue facilitada por la reforma de la iglesia, que vulneró el poder espiritual que hasta entonces había mantenido unida a la Iglesia cristiana como un todo.

En efecto, el moderno sistema de estados se formó de un modo diverso a como suele describirlo la doctrina del derecho, es decir, como la recolección y la unión de individuos bajo la unidad de la ley. El Estado se formó, más bien, a través de la separación y división de una gran masa de hombres hasta entonces unidos, aunque sólo estuvieran débilmente ligados. Fichte piensa que no es asombroso que en su época la separación antaño efectuada no estuviera acabada del todo, que todavía quedaran huellas visibles de la conexión inicial, y que derivada de una parte de los conceptos e instituciones vigentes, pareciera que la conexión inicial destruida todavía perdurara.

Pero Fichte fue más allá, observó la existencia de un mercado global (o regional) que fue también destruido con el establecimiento de los estados. Fue en los tiempos de la unidad de la Europa cristiana que se formó, entre otras cosas, el sistema comercial que perduraba en la época de Fichte —hacia 1800— y parece que dejó huella hasta la actualidad, cuando menos en sus rasgos esenciales. Entonces, cada parte del

⁵²⁴Fichte, *op. cit.*, pp. 83-84.

gran todo y cada individuo particular producía, fabricaba e intercambiaba con otras partes del mundo en función de su situación natural, y lo llevaba al mercado a través de todas las partes de este todo sin que nadie lo impidiera. En una región se conseguía exclusivamente una especie de artículos, en tanto que en otra había especies diferentes, pues “el comercio era completamente libre en esta situación, sin cálculo ni limitación”. Todos los ciudadanos tenían el derecho a comerciar mercancías los unos con los otros, pues como la Europa cristiana constituía un todo, “tenía que ser libre el comercio de los europeos entre sí”.⁵²⁵

Si la Europa de la época de Fichte seguía siendo un todo, entonces debería seguir siendo libre el comercio entre todas sus partes, como lo fue originariamente. Pero si Europa estuviera separada en varios todos estatales, con gobiernos diferentes, debe estar separada en varios estados comerciales completamente cerrados. Durante un largo tiempo no hubo en la Europa moderna absolutamente ningún Estado, y todavía en la época de Fichte se estaba intentando formarlos; como hoy en día también ocurre y es visible con la República Checa, Eslovaquia, y los estados herederos de las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética.

Entonces se había entendido la tarea del Estado de un modo unilateral y parcial, es decir, se concebía como una institución encargada de mantener al ciudadano, mediante la ley, en la situación de propiedad en la que cada cual se encontraba. Por lo tanto, no se entendía que su deber fundamental es poner a cada ciudadano en la posesión de lo que le corresponde, pero con la condición de suprimirse el caos del comercio, de un modo similar a como fue suprimido el caos político. Es decir, cerrándose el Estado por cuanto Estado comercial, lo mismo que se cerró en lo tocante a la legislación y en la judicatura.⁵²⁶

En suma: Fichte discurrió que las disposiciones que permiten el intercambio directo de un ciudadano de un Estado con el ciudadano de otro Estado, en el fondo los consideran como ciudadanos de un úni-

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 84.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 86.

co Estado, y esto no es sino el residuo de una constitución abolida tiempo atrás, partes de un mundo pasado que él calificaba como refractario a su época. Las ideas que postulan la libertad de comercio, que pretenden tener mercados y comprar en todo el mundo conocido, han sido transmitidos desde la mentalidad de los antepasados para quienes les venían bien.⁵²⁷

La Europa moderna no retorna al pasado ni reconstituye una fe religiosa común; ni suprimirá a los estados, aun siendo barreras, puntos de separación y contraste. Más bien estaría por constituir un Estado comercial cerrado único, que en vez de establecer su comunidad con bases religiosas lo haría con fundamentos cívicos. En efecto, en lugar de feligreses, su comunidad estará constituida por ciudadanos europeos como desde ahora ya ocurre.

⁵²⁷ *Ibidem*, pp. 86-87.

LA GLOBALIZACIÓN es un fenómeno decisivo que afecta directamente a la administración pública mundialmente considerada, pero ello no obsta para que se abandonen las perspectivas de esa administración como una relación entre estados: es decir, desde una óptica internacional. Tampoco se deben soslayar acercamientos desde la supranacionalidad y transnacionalidad. Esta visión múltiple del espectro de la administración pública más allá de los escenarios nacionales, contribuirá a explicar mejor los cambios planetarios, pues como observamos páginas atrás, las modalidades del cambio administrativo implican relaciones fronterizas por el mutuo contacto entre los estados, el desarrollo de instituciones por encima de ellos y las influencias de unos sobre otros.

La internacionalización de la administración pública

El concepto de globalización es estrecho para entender la compleja vida cosmopolita, porque se ciñe a la estandarización de técnicas, formas y tecnologías mundialmente concebidas. Tal como ya lo explicamos, el nuevo manejo público es el modelo estándar sublimado en escala planetaria disponible por cualquier Estado, que puede ser adoptado miméticamente sin que en ello estorbe para nada lo desemejante, pues ello sencillamente no es considerado en el horizonte de su implementación.

La idea de *internacionalización* resulta ser más propia para comprender un espacio estatal diversificado y que está ensayando un proceso de integración regional que servirá como experiencia para otros países que deseen asociarse políticamente. Junto con esa idea se debe considerar la supranacionalidad y la transnacionalidad.

Un espacio semejante, donde domina la diversidad organizativa, la interdependencia y la coordinación, demanda ensanchar el potencial de creatividad intelectual para que, no simplificando lo inherentemente complejo, se entienda la esencia del universo político diferenciado.

INTERNACIONALIDAD, SUPRANACIONALIDAD Y TRANSNACIONALIDAD

Desde la óptica de las relaciones entre los estados como entidades políticas, más que encontrarnos ante los fenómenos de la globalización, nos hallamos en el terreno denominado la nacionalidad, la internacionalidad, la supranacionalidad y la transnacionalidad. De hecho la relación de fuerzas entre lo nacional y lo internacional ha estado sujeta al equilibrio entre el dinamismo gravitacional de cada factor, pues tratándose de estados protagonistas en el ámbito externo, ellos gozan de un fuerte nacionalismo y un grado razonable de internacionalización que no merma sus intereses nacionales. Incluso, las grandes potencias del orbe aspiran a influir con su nacionalismo en el ámbito internacional de relaciones, pues ansían la supremacía supranacional.

Estados Unidos de América entraña un caso de gran singularidad, pues constituye un poder de magnitud supranacional que avasalla a una multitud de países del orbe, y sus intereses pesan decididamente sobre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, de modo que su operación está determinada por ese poder supranacional. Consiste en un Estado globalizador cuya estrategia universal se orienta a globalizar a los demás estados a su imagen y semejanza, produciendo lo que José Luis Orozco define como la “norteamericanización” del planeta.

Se trata, sencillamente, de un país que influye, pero que no es influido; de un país que exporta su cultura, pero que no importa valores ajenos.

Una autora razona que Estados Unidos es un país con baja internacionalización, ante el Japón, su rival más poderoso comercialmente hablando, cuyo grado de internacionalidad es mucho más elevado. Según lo plantea, esto obedece a que todavía en Estados Unidos de América existe una incompreensión acerca de que la internacionalización no es refractaria a los intereses nacionales. En cambio, como Japón ha definido a sus intereses nacionales de manera económica, ellos son plenamente compatibles con la internacionalización. El activo papel del gobierno japonés contrasta con el propio de los estadounidenses, cuyas labores se realizan aun fuera de un ambiente global dominado por la “piratería”, donde prevalece un flujo del dinero que se mueve entre las fronteras con la velocidad de la luz, donde las empresas privadas compran y venden sin la interferencia del gobierno, y donde las corporaciones multinacionales detentan un poder transnacional más formidable que el de muchos estados nacionales.⁵²⁸ En Estados Unidos de América ese ambiente global sólo conoce la vía de su influencia supranacional en la globalización, pero no por el influjo de la globalización en su interés nacional.

Japón es internacional en tanto que Estados Unidos es supranacional, porque este país es la capital del imperio, no un virreinato ni una satrapía regional del globo.

Ante un panorama donde el poder transnacional impera, esa potestad planetaria no debe ser el sujeto que mueve a su antojo a los estados nacionales, sino una preocupación del gobierno y un campo de acción de los manejadores genuinamente públicos. Ese mundo del intercambio comercial no debe ser visualizado como un paraíso del mercado, sino como un ámbito de acción del gobierno concebido como sujeto con iniciativa, no como el objeto del manipuleo de las corporaciones trans-

⁵²⁸Susan Tolchin, “The Global from Nowhere: Making Governance in the International Environment”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, Estados Unidos, 1996, p. 1.

nacionales privadas.⁵²⁹ En contraste a la teología neoliberal del Banco Mundial y la OCDE, un Estado nacional pleno sólo podrá internacionalizarse en la medida en que incremente su fuerza, y en tanto que esta fuerza derive de las instituciones democráticas y las dependencias gubernamentales que las sustentan.

Ciertamente la administración pública hoy en día opera en un contexto globalizado que demanda una cooperación más intensa y estrecha entre las naciones. Esta situación implica un desafío para los tradicionales enfoques nacionales y aun locales, e incluso, cuando las perspectivas occidentales se aplican a los países orientales, este hecho patentiza el reto de enfrentar la brecha existente entre esas teorías y su aplicación efectiva.⁵³⁰ Pero todavía los estudios en administración pública permanecen anclados en perspectivas nacionales, y es observable aún la tendencia hacia visiones etno o geocéntricas –y lamentablemente también las xenofóbicas–, ya se trate de Estados Unidos de América o de los países prominentes de Europa. Todas las naciones del orbe padecen el complejo de Electra sobre su país, pues tal es su raíz y su destino, pero algunos son francamente parroquianos, y toca el mayor grado de localidad a los Estados Unidos como lo han hecho saber Eric Welch y Wilson Wong.⁵³¹ Una paradoja más es que la supranacionalidad estadounidense está preñada con los gérmenes del parroquialismo administrativo más exacerbado del planeta.⁵³²

Del lado no occidental del estudio de la administración pública, los chinos se han observado a sí mismos como meros importadores de las ideas estadounidenses y europeas, en tanto que los coreanos juzgan que esas ideas han sido inaplicables a su contexto nacional.⁵³³

⁵²⁹ *Ibidem*, pp. 7–8.

⁵³⁰ Eric Welch y Wilson Wong, “Public Administration in Global Context: Bringing the Gasp of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, Estados Unidos, 1998, p. 40.

⁵³¹ *Idem*.

⁵³² Dwight Waldo ha hecho notar que la persistencia del modelo de la dicotomía política-administración en el estudio de la administración pública en Estados Unidos de América, obedece a la refracción de tensiones intra e interdisciplinarias, así como una querrela parroquial y estéril entre sus profesantes, *op. cit.*, p. 42.

⁵³³ Eric Welch y Wilson Wong, *op. cit.*, p. 42.

Pero ésta es una verdad sabida de antaño, tal como es notorio en trabajos que fueron formulados hace más de tres decenios, cuyo objeto trató de la implementabilidad de los principios administrativos estadounidenses y europeos en los países subdesarrollados. Al respecto, Ralph Braibanti explicó que cuando las instituciones administrativas son trasplantadas de un país a otro, su desarrollo es imprevisible y suelen cumplir con demandas diversas a las que satisfacían en la nación de origen. Existe la sobredeterminación de las instituciones administrativas preexistentes, más antiguas y arraigadas, que modelan a las instituciones recién implantadas a través de un complejo proceso que se llama “indigenización en espiral”. Este proceso consiste en un movimiento dinámico de alta capacidad de transformación, irradiación y recepción de cultura, que altera las cualidades primigenias de la institución así implantada.⁵³⁴

Ocurre un fenómeno similar con las ideas y los modelos importados, como lo hace saber Joseph Lapalombara, quien fustigó que el paradigma administrativo anglosajón, no habiéndose aplicado en Estados Unidos, se propusiera como remedio para los defectos administrativos de otros países.⁵³⁵

ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ADMINISTRACIÓN COMPARADA

La estrategia de modelar la vida de las colonias a imagen y semejanza de las metrópolis, es la historia más antigua jamás contada. De hecho ésta ha sido una metodología usual de transculturación, junto con la conquista, la diplomacia y la difusión del saber administrativo. Cuando referimos la conquista, no sólo señalamos la transculturación del dominado por el amo, sino de éste por aquél, porque civilizaciones más débiles militarmente que la cultura de los conquistadores, también lle-

⁵³⁴Ralph Braibanti, “Burocracia política y Poder Judicial en Pakistán”, en Joseph Lapalombara (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), p. 328.

⁵³⁵Joseph Lapalombara, *op. cit.*, p. 29.

garon a asimilar administrativamente a los recién llegados. Baste aquí con que nos asomemos a la época de la descolonización durante el siglo XX. Hoy se habla de la globalización, antaño se discurría sobre modernización.

No sabemos si existe una administración químicamente pura, ajena al contagio internacional, que haya emergido por generación espontánea. Desconocemos si algún proceso de construcción de una administración pública no esté contaminado mínimamente por la cultura proveniente de otras civilizaciones. Sabemos, empero, que los procesos de edificación de esa administración entraña un fenómeno de mestizaje y simbiosis universal, que transcurre como un legado de país a país por medio de un mecanismo de adopción y adaptación. Los hábitos, las costumbres y las ideas administrativas, de manera similar a las tres grandes religiones –cristianismo, judaísmo e islamismo–, están tejidas por el sincretismo.

A pesar de la antigüedad de la configuración internacional de la cultura administrativa, la primera teoría “global” sobre la administración pública emergió hasta mediados de la década de 1950. Como ya lo explicamos, ella estaba basada en la idea de la *modernización* como el proceso por el cual los países subdesarrollados estarían en condiciones de alcanzar el estadio superior de los países desarrollados. Desde la perspectiva de la administración pública, su modernización significaba desarrollar capacidades de crecimiento, diferenciación y especialización funcional, para encarar de manera estable el desafío del cambio y la movilización social. Esa modernización implicaba un modelo administrativo indicativo basado en la administración de los países altamente desarrollados, un modelo no sólo aplicable universalmente hablando, sino además carente de dificultades de implementabilidad insalvables.

Por su parte, los estudios internacionales sobre administración pública comenzaron con la obra de Harland Cleveland hacia 1933 en Estados Unidos de América. Él creía que las fronteras entre lo nacional y lo internacional son más relevantes que los límites entre lo nacional y

lo local.⁵³⁶ Pero los análisis de administración comparada son más añosos, tal como se percibe en una obra de Frank Goodnow publicada en 1893, donde se hace un examen de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania.⁵³⁷ Más antiguo aún es un libro publicado en México (1889) donde se comparan los sistemas de administración pública de nuestro país y de Francia.⁵³⁸

Pero hoy en día la perspectiva internacional es diversa porque la “administración pública global” entraña esencialmente un ajuste y reajuste estructural de las fronteras económicas entre las naciones, debido al influjo de los cambios planetarios.⁵³⁹ Además, el escenario mundial requiere un cambio esencial en el desempeño de un manejador público que ahora piensa globalmente y actúa localmente, para hacer que actúe global y localmente al mismo tiempo. Sin embargo, hay muy pocos gerentes públicos cuyo desempeño está fundado en conocimientos internacionales a partir de su formación universitaria. Un paso adelante será incorporar los elementos de la internacionalidad y de administración comparada, para aquilatar el modo cómo esos elementos inciden en la administración pública nacional.

Los estudios sobre la administración pública no deben desconocer los fenómenos de globalización económica, sobre todo porque la unidimensionalidad de un enfoque tal suele provocar serias confusiones sobre su papel nacional e internacional. Pero al mismo tiempo destaca el que la administración siga siendo examinada nacional e internacionalmente dentro de sus quicios políticos y administrativos, y es imperativo invocar la colaboración de la ciencia de las relaciones internacionales. Al efecto ya existe un sustancial acervo acumulado por la ancestral tradición de estudios en varios países del mundo, donde la interrelación de las administraciones nacionales es relevado de manera central.

⁵³⁶Eric Welch y Wilson Wong, *op. cit.*, p. 42.

⁵³⁷Francisco Goodnow, *Derecho administrativo comparado*, Madrid, España, Moderna, s/f, (1893), 2. t.

⁵³⁸Emiliano Busto, *La administración pública de México: Breve estudio comparativo entre el sistema de hacienda en Francia y el establecido en México*, París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889.

⁵³⁹Welch y Wong, *op. cit.*, p. 42.

Estados Unidos de América, aunque es un país doblemente supranacional y parroquiano, ha abonado a favor de esta perspectiva a través del cultivo de la administración comparada y de administración internacional. En este país se estableció el Grupo de Administración Comparada y el Comité Internacional, como órganos especializados de la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública (ASPA, siglas en inglés). Ambas instituciones fueron reemplazadas por la Sección de Administración Internacional y Comparada (SICA, siglas en inglés) de la ASPA, Sección que hoy en día tiene más de 25 años de fructuosa vida. El Grupo de Administración Comparada fue fundado en 1960 y lo encabezó Fred Riggs, en tanto que el Comité Internacional fungió como la contraparte estadounidense del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA).⁵⁴⁰

Ferrell Heady ofrece una vía de análisis de los fenómenos de la internacionalización de la administración pública. En primer lugar propone que los campos de la administración comparada y la administración internacional sean trabajados asociadamente, no de manera aislada como se ha hecho hasta ahora, para entender el fenómeno de la internacionalización de la administración pública como un suceso general e interdependiente. Una conjunción tal contribuiría a la creación de un nuevo subcampo del saber, una asociación fecunda de la administración pública y las relaciones internacionales.⁵⁴¹ De este trabajo en colaboración emanaría un beneficio sucedáneo para la administración pública estadounidense, la cual, desde hace mucho se mantiene atada al influjo de la cultura nacional individual, y no trasciende como un cuerpo de conocimiento integrado más allá de la peculiaridad de los establecimientos nacionales.⁵⁴² Esta sugerencia de Robert Dahl –formulada hace más de medio siglo– ha sido desoída inveteradamente por los

⁵⁴⁰Ferrell Heady, “Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, Estados Unidos, 1998, p. 32.

⁵⁴¹*Ibidem*, p. 35.

⁵⁴²Robert Dahl, “The Science of Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. VII, núm. 1, Estados Unidos, 1947, pp. 1-11.

estadounidenses, cuyo estudio de la administración pública se conserva actualmente como un producto local, pero exportable.

En segundo lugar, existe el campo de estudio prometedor del servicio civil internacional, especialmente el de las Naciones Unidas, que consiste en una institución administrativa planetaria plenamente hablando. En ella sus caracteres así lo refrendan pues existe la lealtad a la organización internacional del caso, la imparcialidad en la implementación de *policy*, la independencia con respecto a sus países de origen del servidor público internacional, y el reclutamiento y desarrollo con base en el mérito.

En tercer lugar se considera a las Naciones Unidas como organización planetaria cuya magnitud estructural, de personal y de funciones no sólo son muy importantes, sino crecidos, toda vez que cumple con deberes que desde su fundación son propiamente internacionales.⁵⁴³ En cuarto lugar destaca la existencia de un punto de convergencia común de la administración internacional y de las administraciones públicas nacionales, que consiste en el servicio civil que en muchos países del orbe tiene caracteres similares o equivalentes, y que es igualmente comparable con las carreras administrativas de los organismos internacionales. En quinto lugar resalta la integración política regional cuyo caso conspicuo es la Unión Europea, y que tiene un horizonte de complejidades que superar.⁵⁴⁴ Esta experiencia será la que más ilumine el alcance real de la integración regional de tal modo concebida, así como su homologación en partes del planeta que caminen en la misma vía.

Finalmente, la privatización también es un tema de interés –pero no con el espíritu triunfalista y apologético de la OCDE y el Banco Mundial–, porque sus dimensiones nacional e internacional no han sido suficientemente evaluadas por cuanto su éxito y fracaso; ni se sabe con precisión cuál es el resultado de las tareas de los organismos públicos privatizados. En efecto, un balance realista de la privatización puede ser muy aleccionador, sobre todo porque podrá mostrar en qué países fue exitosa y dónde fracasó.

⁵⁴³ Heady, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, p. 38.

En suma, Heady razona que se puede esperar que la SICA esté más activa que en el pasado con respecto a la vinculación de la administración comparada y la administración internacional. Un punto de partida puede ser la confrontación de los especialistas de ambas perspectivas con el objeto de producir un consenso que posibilite dicha vinculación. En esta tarea puede participar la ASPA y el IICA, además de la Asociación Estadounidense de Ciencia Política (ASPA, siglas en inglés) y la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Asuntos Públicos (NASPA, siglas en inglés).

En el seno de un mundo político cosmopolita todo Estado, independientemente de su grado de desarrollo, descansa en el nacionalismo y muchos de ellos gozan de una vida democrática intensa. Democracia y nacionalismo requieren del gobierno de la ley, de la legalidad y de la regulación del mercado, y es imperativo que sus promesas ofrecidas sean alcanzadas a través de una burocracia que puede —y debe— ser criticada, pero no suprimida.⁵⁴⁵ Por consiguiente, más que una fase de pos-modernización estamos viviendo una etapa de para-modernización, a decir de Fred Rigs, donde existe una necesaria confrontación entre las consecuencias negativas de la modernización y de la burocracia como su instrumento.⁵⁴⁶ En todo caso, ayer como hoy, la burocracia es la organización que establece y conserva la continuidad de la vida estatal, y por extensión, de la sociedad y de su actividad económica.

Actualmente la administración pública debe resolver positivamente dos tensiones que la jalen hacia las orillas. La primera refiere la pugna entre las tradiciones nacionales de su vida política y jurídica, y los principios universales del manejo público y privado cuya aplicación reclama un epítome de adaptabilidad crítica y razonada. La segunda tensión implica la colisión entre un modelo de gobierno fundado en la cooperación voluntaria como motivación central de la conducta pública, y el

⁵⁴⁵ Carl Friedrich, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”, en Carl Friedrich y Edward Manson (eds.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 16-17.

⁵⁴⁶ Citado por Laurence Lynn, “The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View”, p. 8.

paradigma de Estado globalizado que se encamina a la satisfacción de un interés privado que no se sobreponga al interés público.⁵⁴⁷

He aquí el problema eterno de la administración pública moderna, cuya existencia sólo es explicable por su capacidad para hacer compatibles el destino individual del hombre dentro de la comunidad, y de la comunidad misma como la productora del subsidio social que utiliza aquella administración para contribuir al logro de ese doble signo.

Pero ahora mismo la administración pública planetariamente concebida confronta quizá su más serio desafío, desde los días en que Frederick Taylor y Henri Fayol pusieron en curso tesis referentes a la deseable incorporación de las técnicas gerenciales en los procesos de gobierno. Ahora mismo muchas voces se hacen oír a favor de que esa administración se sujete a procesos de racionalización, desregulación, desestatización y liberalización. A diferencia de antaño, las nuevas tesis son preconizadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE, junto con las corporaciones transnacionales, de modo que representan una estrategia global de singular efecto en todo el planeta. Esas tesis están fabricadas con materia prima provista por la economía neoliberal, que busca la creación de condiciones donde sea posible la realización del excedente económico global.⁵⁴⁸

Por consiguiente, la agenda mundial de la administración pública debe plantear el lugar que ocupa ante la orientación hacia el mercado, el neoliberalismo y el gobierno mundial.

La orientación hacia el mercado

En las últimas décadas del siglo XX las corporaciones transnacionales, así como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Unión Europea, pasaron a desempeñar un papel creciente y decisivo en

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 18.

⁵⁴⁸ Octavio Ianni, *op. cit.*, 1999, p. 128.

la institucionalización y dinámica de la economía de mercado en aquellas naciones que habían desarrollado sistemas económicos centralmente planificados. El desarrollo intensivo y extensivo del capitalismo había comenzado durante la Guerra Fría, pero se aceleró a merced a la *perestroika*, la *glasnost*, y la reunificación de Alemania. En Europa oriental, Rusia, las repúblicas nacidas de la desagregación de la Unión Soviética, China, Vietnam y otras naciones con regímenes socialistas, se volvieron fronteras de conquista para el desarrollo intensivo y extensivo del capitalismo.⁵⁴⁹

Marx vaticinó el surgimiento de la globalización. Hizo saber que “la tarea específica de la sociedad burguesa es el establecimiento del mercado mundial, al menos en sus líneas generales, y de la producción basada en este mercado mundial. Como el mundo es redondo, esto parece tener ya pleno sentido por la colonización de California y Australia, y la apertura de China y Japón”.⁵⁵⁰

LA LEY DEL MERCADO

El requisito primigenio de la economía clásica es el mercado, y que mejor que invocar a la Ley del Mercado formulada por Jean-Baptiste Say, quien la enunció del modo siguiente: el acto de producir bienes proporciona el poder adquisitivo, ni muy grande ni muy pequeño, para adquirirlos. Existe una equivalencia invariable entre el valor de lo que se produce y el poder adquisitivo disponible para comprar la producción.⁵⁵¹ Say estudió las relaciones económicas internacionales con base en la teoría de los mercados, que hoy en día se conoce también como Ley de Say. Según su autor, en toda sociedad donde la división de trabajo está muy desarrollada los productores directos no pueden consumir sino sólo una pequeña porción de los productos que crean, de

⁵⁴⁹ *Ibidem*, pp. 119-120.

⁵⁵⁰ Citado por Octavio Ianni, *op. cit.*, p. 119.

⁵⁵¹ John Galbraith, *op. cit.*, p. 56.

modo que para que se consuma el exceso de producción, deben buscar compradores. Esto significa igualmente que cada productor debe encontrar los medios para cambiar los productos que precisa y que produce otro, es decir, requiere un mercado.⁵⁵² En este proceso el dinero funge únicamente como el intermediario que facilita la transacción, porque es un bien deseado que permite ser cambiada instantáneamente por otro producto. Por consiguiente, es con productos con lo que se compran mercancías creadas por otros productores. Ésta es, sintéticamente, su famosa ley de los mercados.

Como los productos se adquieren con productos, cada artículo tendrá tantos compradores cuantos más artículos haya en el mercado, de modo que no es la abundancia de dinero lo que facilita las transacciones, sino la abundancia de otros bienes en general. Al final de cualquier cambio, como lo advertimos, encontramos que los productos se compran con productos. Say explicó que

el industrial que se aplica a dar valor a las cosas, no puede esperar que estos valores sean apreciados y pagados, hasta que otros hombres tengan medios para su adquisición. ¿En qué consisten estos medios? En otros valores, en otros productos fruto de su industria, de sus capitales, de sus tierras: de esto resulta, aunque parezca a primera vista una paradoja, que es la producción la que abre mercados a los productos.⁵⁵³

Pero hoy en día la noción de mercado desde la perspectiva expuesta por Friedrich Hayek es la que prevalece, sobre todo por cuanto del mercado mundial se trata. Hayek deduce que en tanto el Estado destruye el orden civil, los mercados no lo hacen porque prosperan a partir de la iniciativa individual. De modo similar al orden civil, los mercados, cuando son dejados al gobierno de su propio movimiento, proporcionan mayor bienestar a la sociedad, que el Estado. Los merca-

⁵⁵² Edmund Silberner, *La guerra en el pensamiento económico*, Madrid, Ediciones Aguilar, 1954 (1949, 1946), pp. 197-198.

⁵⁵³ Jean-Baptiste Say, *op. cit.*, p. 138.

dos, en fin, son concebidos como máquinas perpetuamente funcionales que sólo requieren un marco legal y la no interferencia del Estado, para brindar un crecimiento ininterrumpido.⁵⁵⁴

De acuerdo con esta premisa, después de que el Estado de bienestar sea dismantelado, el crecimiento económico será conducido por el mercado. Sin embargo, el concepto de bienestar variará sensiblemente, pues ya no se entenderá por tal a las prestaciones estatales, sino a la maximización del progreso económico, y como derivación del mismo, la riqueza global. Tal será el efecto de que se permita a *los mercados hacer sus milagros*.⁵⁵⁵

Sin embargo, hay aquí un problema más grande y más general: la idea de que la economía tiene los instrumentos efectivos que permiten, ante otras disciplinas sociales, calcular y controlar relaciones sociales a través de mecanismos regidos por las cosas. Ni Alfred Marshall escapó de esta presunción, pues él creía que la superioridad de la economía ante otras ciencias sociales radica en que en su campo de conocimiento existe una atmósfera adecuada para la aplicación de los métodos exactos. Además, la economía tiene la capacidad de identificar y encauzar a las emociones humanas, de modo que ocupándose de sus deseos, aspiraciones y afectos, como manifestaciones externas constituyen incentivos de acción estimables y medibles con “bastante exactitud”.⁵⁵⁶ Por lo tanto, son susceptibles de ser tratadas científicamente: el método científico es aplicable allí donde la fuerza de los móviles de una persona, así como los móviles mismos, pueden ser medidos aproximadamente por la cantidad de dinero que se dará para asegurar la satisfacción deseada.

Los problemas sociales y políticos, no sólo los problemas económicos, son así visualizados bajo el tamiz meramente económico por el neoliberalismo. El mercado es concebido como un instrumento racional de cálculo que arreglando con eficacia la vida económica, no tiene

⁵⁵⁴ Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944, pp. 49-50.

⁵⁵⁵ Anthony Giddens, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁵⁵⁶ Alfred Marshall, *op. cit.*, p. 36.

por qué no organizar del mismo modo a la vida social y al régimen político. Y si esto es posible en una nación, ¿por qué no habrá de hacerlo en el globo entero?

EL MERCADO GLOBAL

Sin embargo, el fundamentalismo de mercado se ha replegado hacia la política nacional, debido a que su naturaleza es estrecha y contradictoria. Pero aun así continúa rigiendo en el nivel global, a pesar de que allí están surgiendo los mismos problemas que en los ámbitos locales.

Bajo la ortodoxia neoliberal la libertad completa de los mercados globales es un asunto de mera lógica porque, como todo mercado, son mecanismos homeostáticos los que resuelven problemas y perpetuamente tienden al equilibrio.⁵⁵⁷ Para la ortodoxia neoclásica las fluctuaciones irracionales no son sino actividades condensadas de resolución de problemas, que conducen prestamente a un equilibrio perpetuamente reajutable. Sin embargo, una descripción convincente sobre la dinámica de los mercados mundiales sugiere, más bien, que son las expectativas de las fluctuaciones de los precios, más que los precios mismos, las que impulsan las decisiones. Por consiguiente, las expectativas son habitualmente inducidas más por fenómenos psicológicos, que por fenómenos puramente económicos, tal como lo hace saber Alfred Marshall. Las crisis, las fluctuaciones erráticas, la repentina afluencia de capital que atraviesa a los países y regiones, que entra y sale en un santiamén, no son rasgos marginales, sino los caracteres centrales de mercados que no tienen control.⁵⁵⁸

Por lo tanto, la regulación de los mercados financieros es el asunto no sólo más apremiante, sino más importante de la economía mundial, sobre todo a raíz de la crisis en México de 1994 y los problemas posteriores que aquejaron a los países del sureste de Asia. Después de estos

⁵⁵⁷ Friedrich Hayek, *Democracia, justicia y socialismo*, México, Diana, 1978 (1979), pp. 50-51.

⁵⁵⁸ Giddens, *op. cit.*, p. 173.

acaecimientos debe quedar claro que desregulación no es igual a libertad, y que un compromiso global con el libre comercio depende de regulación eficaz, en vez de hacer caso omiso de su imperativa necesidad. Aunque los objetivos de la regulación se identifican sencillamente, las *policies* concretas a seguir y cómo se implementarán es de suyo muy problemático. Sin embargo, no es difícil identificar como necesidades imperativas la restricción del excesivo movimiento que se tolera a los capitales y controlar sus excedentes, además de deslindar la especulación monetaria a corto plazo y la inversión efectiva. Adicionalmente se debe responsabilizar mucho más a las organizaciones transnacionales involucradas en la gestión económica mundial.⁵⁵⁹

Igualmente es menester desmistificar el poder global del comercio, sobre todo si consideramos, como el ejemplo más trasparente, que del billón de dólares estadounidenses en forma de divisas que se intercambian diariamente en los mercados de capitales del mundo, sólo el 5 por ciento emana del comercio y de otras transacciones económicas sustantivas. El 95 por ciento restante, la “parte de león”, está integrado por especulaciones financieras derivadas de la avidez de los negociantes que manejan grandes sumas en la búsqueda de beneficios instantáneos que provienen de las fluctuaciones en los tipos de cambio y de los diferenciales de los tipos de interés. El capital en valores tiene tal grado de movilidad que cientos de miles de millones de dólares pueden abandonar un mercado o un país en un solo día, mientras que los bancos centrales carecen de reservas suficientes para soportar la presión colectiva de los especuladores, jugándose de tal modo con la devaluación de las monedas más débiles. Anthony Giddens apunta que estas actividades son las que distorsionan las señales que proceden de los mercados para orientar las operaciones a largo plazo y el flujo comercial.⁵⁶⁰

Tras la citada crisis mexicana, que es el mejor ejemplo al respecto, se hizo patente la necesidad de establecer instrumentos más eficaces de

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 174.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, p. 175.

gobierno financiero, pero se instituyeron efectivamente pocos cambios sustanciales. Pero los trastornos sufridos por las economías asiáticas redoblaron la necesidad de crear nuevas formas de regulación, sobre todo porque los países asiáticos pasaron súbitamente de ser los modelos del éxito industrial, a la condición de economías que sufren ahora grandes problemas.

La respuesta de la economía neoliberal: liberalizar más aún a los mercados de capitales, sirvió solamente de receta que derivó en trastornos mayores a los sufridos hasta el momento, haciendo que el remedio fuera más malo que la enfermedad. Peor aún, la tesis acerca de que controlar la libre movilidad de capital produce una pérdida de su eficiencia, no consideró el costo social y económico de las crisis, trasladando la carga a la población más necesitada, toda vez que asegurar la rentabilidad del capital ha significado inveteradamente elevar los tipos de interés y enajenar activos nacionales. La tesis acerca de los beneficios de la libre movilidad de capitales, por consiguiente, ha sido seriamente cuestionada por su inviabilidad.⁵⁶¹

La regulación de los mercados financieros es posible combatiendo la especulación monetaria. La entrada del euro significará la existencia de tres monedas mundiales, sin descontar al yen japonés, pero esta situación podría enfrentar a los bloques monetarios, o mejor, establecer una coordinación de la economía mundial. Tipos de cambio estables pueden beneficiar por igual a las instituciones financieras, las empresas, los inversionistas y los gobiernos, sobre todo si la inversión a largo plazo y los préstamos son estimulados con una mayor estabilidad. Asimismo, los costos para los exportadores e importadores serán menores, pues no existirá la necesidad de protegerse contra las fluctuaciones en los tipos de cambio.⁵⁶²

Hay quienes piensan que el actual *laissez-faire* global constituye un momento en la historia de la economía mundial, pero no fatalmente

⁵⁶¹ *Ibidem*, pp. 175-176.

⁵⁶² *Ibidem*, p. 176.

su etapa final. Es patente que, más allá de toda duda razonable, es necesario organizar adecuadamente a la economía mundial porque, como un mercado libre global único, implica un factor permanente de inestabilidad. Un mercado así fuerza que los trabajadores del mundo paguen el costo de las nuevas tecnologías, toda vez que un comercio sin traba alguna no dispone de medios para contener las actividades que puedan hacer peligrar el equilibrio económico global. En fin, el libre mercado pone en juego el futuro del planeta, bajo la suposición de que tales peligros se evitarán como consecuencia automática de una búsqueda de beneficios.⁵⁶³

El neoliberalismo

Un espacio relevante en el escenario mundial es ocupado por la economía neoclásica, que hoy en día es la fe dominante de la hermandad económica que conduce al mundo. Pero poco, muy poco, se ha sometido a debate público su doctrina, sus prácticas, y sobre todo, sus resultados en forma de privatización, desregulación, empequeñecimiento de los gobiernos e incremento extraordinario de la pobreza. En efecto, el neoliberalismo ha engendrado un mercado global, un poder global y un *management* global, junto con la miseria global.

ALCANCES DE LA DOCTRINA NEOLIBERAL

El neoliberalismo es un eslabón de la larga cadena tejida con el antiestatalismo. La repulsión hacia el gobierno grande es una característica primaria y principal del ideario neoliberal, y ella proviene de una variedad de fuentes. El padre fundador del conservadurismo en Gran Bretaña, Edmund Burke, fue uno de los primeros pensadores que externaron su aversión al Estado, porque de expandirse demasiado se con-

⁵⁶³Esta tesis es de John Gray. Citado por Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 173.

vierte en enemigo de la libertad. Esta tesis está estrechamente enlazada con una imagen de la sociedad civil que la concibe como mecanismo autogenerador de solidaridad social, y que propala que los eslabones que la integran sólo pueden florecer si están libres de las trabas impuestas por la intervención estatal.⁵⁶⁴

El neoliberalismo es una teoría globalizadora, de modo que ha colaborado directamente con fuerzas globalizadoras. Los neoliberales han aplicado en escala mundial, una doctrina que guía su conducta en el nivel local. Según su punto de vista, el mundo progresará siempre y cuando los mercados funcionen sólo con pequeñas interferencias, o mejor, sin ningún obstáculo. Pero ellos siguen siendo defensores de la nación tradicional y adoptan la teoría de las relaciones internacionales que entiende que la sociedad global es todavía una sociedad de estados-nación, de modo que en un mundo de estados nacionales el poder político es fundamental. Por consiguiente, prepararse para la guerra y mantener fuerzas militares, son elementos necesarios de los estados singulares en el sistema internacional. El neoliberalismo se desarrolló en el orden bipolar y aún está marcado por su origen.⁵⁶⁵

El neoliberalismo es un modelo formado por los siguientes elementos: gobierno mínimo; sociedad civil autónoma; fundamentalismo de mercado, autoritarismo moral, más un gran individualismo económico; mercado de trabajo desregulable; aceptación de la desigualdad; nacionalismo tradicional; Estado de bienestar como red de seguridad; modernización lineal; débil conciencia ecológica; teoría realista del orden internacional; y pertenencia al mundo bipolar.⁵⁶⁶

Actualmente se encuentra en una situación problemática, debido principalmente a que sus dos mitades: fundamentalismo de mercado y conservadurismo, están señalados por la mutua tensión. El último siempre ha significado un acercamiento cauteloso y pragmático hacia el cambio social y económico. La continuidad de la tradición es esencial

⁵⁶⁴ Giddens, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, p. 25.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 18.

en el conservadurismo, de modo que ella es la que contiene la sabiduría acumulada del pasado y brinda una guía para el futuro. La filosofía de libre mercado, en contraste, tiene una actitud diversa porque cifra sus esperanzas futuras en el crecimiento económico ilimitado, que es producido por la liberación de las fuerzas del mercado. Por consiguiente, la devoción por el libre mercado, y el fervor por la familia y nación tradicionales, es una flagrante contradicción porque supone que el individualismo se detiene abruptamente en la frontera de la familia y la identidad nacional, donde la tradición permanece intacta. Y sin embargo, el ácido más disolvente de la tradición no es otro que las fuerzas del mercado, porque su dinamismo socava las estructuras tradicionales de autoridad y fracciona a las comunidades locales.⁵⁶⁷

Algo que aquí se debe destacar de manera principal es la pugna por rescatar al liberalismo del enclaustramiento que sufre dentro de la economía neoclásica, merced al papel carcelario que han cumplido especialmente Ludwig von Mises y Friedrich Hayek.⁵⁶⁸ En efecto, ningunos autores han sido tan eficaces para limitar al liberalismo a la economía, y particularmente a la economía neoclásica, desde la época en que aparecieron sus obras principales.⁵⁶⁹ Desde entonces el liberalismo se fusionó con la noción de mercado, en el entendido de que el mercado personifica a la libertad en sí. No habiendo mercado no hay libertad ni democracia, de modo que los regímenes de bienestar social no son democráticos ni liberales.

Cuánta razón tiene un autor cuando explica que el liberalismo económico, frecuentemente impuesto por el FMI y el BM, diviniza al mercado y sacrifica en su altar a muchos seres humanos en provecho de pocos. El mercado constituye no un espacio de libertades, sino un nuevo absolutismo.⁵⁷⁰ El neoliberalismo ha creado nuevos riesgos e

⁵⁶⁷ *Ibidem*, p. 26.

⁵⁶⁸ Paul Gottfried, *After Liberalism: Mass Democracy in the Managerial State*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 10 y 25-27.

⁵⁶⁹ Ludwig von Mises, *Liberalismo*, Barcelona, Planeta Agostini, 1994 (1927). Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*.

⁵⁷⁰ José Chanes Nieto, "El neoliberalismo", *Revista del IAPUG*, núm. 3, Guanajuato, 2001, p. 33.

incertidumbres que ingenuamente cree que los ciudadanos ignoraran, toda vez que desatiende la base social de sus mercados: las formas comunales, que el fundamentalismo de mercado se esfuerza indiferentemente por diluir.⁵⁷¹

Pero el destino del Estado planetariamente considerado no parece fatalmente signado por la extinción. Todavía estará vivo y activo por mucho tiempo más, siempre y cuando conserve el vigor de una república nacional y cosmopolita, pero sobre todo, que mantenga sus rasgos soberanos aclimatados a los nuevos tiempos. El Estado no debe ser avasallado por el comercio mundial, pues esto no es otra cosa que supeditarse al dictado de compañías transnacionales poderosas, y en última instancia, doblegarse ante intereses estatales imperiales dominantes. Esto no quiere decir que se enclaustre ante el tráfico mercantil mundial, sino que se cierre comercialmente hablando para no ser asimilado por ese torbellino mercantil. Es decir, que se asocie con otros estados para establecer un Estado federal, política, jurídica y comercialmente cerrado; o bien, una federación de estados con idénticas cualidades pero que, más bien, personifique esa sociedad de naciones propuesta por Kant.

Johann Gottlieb Fichte había explicado que la decadencia del mercado interno era causa del crecimiento de las mercancías extranjeras en el país, y del apoderamiento de la economía nacional por intereses foráneos. Al final de este proceso: “todavía aparece una mercancía a la que no se habría debido recurrir: *el Estado se vende a sí mismo*, vende su independencia, cobra un subsidio permanente, convirtiéndose en provincia de otro Estado y medio para cualquiera de sus objetivos”.⁵⁷²

Una observación fiel del neoliberalismo permitirá entender su papel como materia prima de estrategias globalizadoras centrales, como la privatización (y el cliente), que alimentan directamente a la nueva gerencia pública. Las visiones actuales sobre el nuevo manejo público

⁵⁷¹ Giddens, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁷² Johann Gottlieb Fichte, *op. cit.*, pp. 101-102. Cursivas del autor.

son sumamente sugestivas para algunas personas, y hasta cierto punto resultan muy convincentes a sus ojos. Para ellos existe la sensación de que se trata de un paradigma dominante, percibido bajo la óptica del concepto de Thomas Khun. Sin embargo, los problemas esenciales de la administración pública mundialmente considerada trascienden el alcance del modelo neogerencial, toda vez que el nuevo manejo público tiende a desdibujarse con respecto a su promesa original de servir de nexo entre el Estado, la sociedad y el mercado. En efecto, pasando del exterior al interior de la administración pública, gradualmente tiende a compartir el temario ancestral de ésta y deja de ser una opción. Igualmente es notorio su acercamiento cada vez más próximo al clásico ideario de la administración privada, con sus temas productivistas y eficientistas que tanto recuerdan las prescripciones de desempeño imaginados desde los días de Frederick Taylor.

Una vez que se relea la obra de Henri Fayol sobre la *industrialización del Estado*,⁵⁷³ la imagen del gobierno empresarial de Osborne y Gaebler pierde originalidad. La crítica de Michael Barzelay sobre el modelo burocrático no es más penetrante y demoledora que los análisis de Robert Merton,⁵⁷⁴ y la densa bibliografía antiburocrática producida por los profesantes de la teoría del desarrollo político y la modernización. Los afanes económicos de William Niskanen para decretar el perfil rentístico de las oficinas públicas,⁵⁷⁵ ya había sido explorado y conceptualizado por Fred Riggs hace medio siglo por medio de su modelo de oficina. En fin, muchas de las ideas y temas neogerenciales han sido tratados en los diferentes libros de Peter Drucker, publicados desde mediados del siglo XX.

⁵⁷³ *La industrialización del Estado*, prolongación y desarrollo del sansimonismo, se había consolidado hacia 1918 dentro de amplios círculos sociales. La idea de industrializar el Estado no era una opinión compartida sólo en las esferas ilustradas, pues en la Francia de entonces flotaba en el aire del sentido común del público, sobre por la conveniencia de imponer al Estado las fórmulas y remedios que daban pruebas cotidianas de éxito en la industria. Esta atmósfera era palpable asimismo en los discursos de los políticos porque en ellos indicaban los medios para eliminar los errores y desaciertos del gobierno. En fin, el significado imperante en aquellos tiempos se podía resumir en la demanda social acerca de "introducir dentro del Estado los procedimientos que favorecen el éxito de las empresas industriales". Henri Fayol, *L'Incapacité Industrielle de l'Etat: les P.T.T.*, París, Dunod, Editeur, 1921.

⁵⁷⁴ Robert Merton, *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

⁵⁷⁵ William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.

La nueva gerencia pública, en suma, está derivando en una edición renovada de los antiguos problemas suscitados en las fronteras de la administración de negocios y la administración pública. Vista sin mucha dificultad, ella parece representar fielmente aquella metáfora bíblica que habla de un vino añejo embotellado de nuevo.

RIESGOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Ferrell Heady ha tenido el acierto de proponer un examen riguroso de la privatización, quizá porque no se puede soslayar que los problemas económicos son los más graves con los que se enfrentaban actualmente muchos de los países subdesarrollados.

Las prédicas neoliberales han propuesto la privatización como remedio, pero el asunto no ha resultado nada sencillo, pues no ha sido fácil lograr que las empresas públicas sean eficientes y competitivas en los mercados mundiales por cuanto a costos. Pero tampoco se ha logrado fomentar eficazmente a los sectores privados para que las absorban luego de la privatización. Antes de que se hicieran las privatizaciones se debió realizar un balance de la empresa pública que reflejara su situación verdadera, y valorar los activos y los pasivos en forma independiente. Esto se debió efectuar previamente a fijar su precio de venta o convocar las licitaciones cuando se tratase de grandes empresas. Nada o muy poco de esto se hizo, y lo hecho con frecuencia lo fue torcidamente.⁵⁷⁶

En efecto, muchos países que hace poco detentaban economías dirigidas o con elevada intervención estatal, sufrieron un proceso de privatización muy difícil, sobre todo aquellos que adoptaron una estrategia rápida y masiva. El desarrollo del sector privado cuando aun es prácticamente inexistente, o es muy débil, exige tiempo. De aquí que normalmente una privatización exitosa sea posible sólo con un sector

⁵⁷⁶Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, 1994, pp. 17-18.

privado fuerte y con prioridades nacionales nítidas. En suma, cada país debe discernir si algunas industrias deben mantenerse cerradas a la inversión extranjera directa por motivos estratégicos y si, bajo el nuevo sistema, se brindaría protección a la industria en pequeña escala, de manera que también es necesario definir el alcance de la protección.

Todo lo dicho fue omitido o casi omitido. Pero todavía existen empresas públicas aptas para su enajenación, o cesación, de modo que en adelante debe diseñarse un programa de privatización que incluya la liquidación de empresas inviables, el rescate de empresas deficitarias con buena gestión para privatizarse posteriormente y hacer viables a las empresas después de ser privatizadas. Al llevarse a cabo la privatización conviene determinar gradualmente cuáles son las empresas que se deben retirar del control estatal, y si sus acciones se venderán por licitación o al público en general. En fin: si la privatización se puede acelerar a través de un mercado de valores, que pueda absorber los valores emitidos en el proceso de privatización.

En suma: la privatización ya hecha debe ser evaluada, en tanto que la privatización futura debe ser cuidadosamente meditada.

Hay que destacar un efecto ambiguo con respecto a la privatización, pues constituyendo el fenómeno económico más notorio desde finales del siglo XX, en “algunos países se ha convertido en una mala palabra”.⁵⁷⁷ Muchos gobiernos han traspasado a manos privadas un gran número de sus responsabilidades de microgestión, ya que existe la tendencia dominante a confiar en el mercado, sin que se hayan logrado éxitos inobjetables. Sin embargo, también hay numerosos casos de funestos errores y de falta de transparencia en el diseño y la ejecución de los programas de privatización. En el futuro los gobiernos deberán prestar mayor atención al incremento de efectividad mediante la competencia y la transparencia necesarias en los procesos de privatización, en beneficio de los consumidores, los inversionistas y los servi-

⁵⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la 12a. Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, 1995, p. 19.

dores públicos. Pero fundamentalmente deben resistir las presiones en favor de la privatización cuando se ponga en peligro el interés público.

A la fecha son muy pocos los países que han hecho una evaluación independiente y profunda de los resultados de los programas de privatización, incluso después de que han pasado varios años de implantación y que se cuenta con más información sobre sus efectos. La evaluación debe hacerse comparando los resultados con los objetivos originales, para evitar el riesgo de que la privatización se aquilate inadecuadamente. Pero es importante que en la evaluación se incluyan todos los criterios necesarios, no sólo a los aspectos financieros.

Aún existen empresas públicas que no se pueden privatizar en el futuro inmediato, muchas de las cuales son grandes e ineficientes, pero que tampoco se deben suprimir por motivo de causar consecuencias inaceptables socialmente hablando. Más bien es necesario mejorar su rendimiento aunque su éxito sea variable, y elevar su eficiencia y rendimiento financiero mediante la reestructuración, la adopción de presupuestos más estrictos, la conversión en sociedades anónimas y regímenes de autofinanciamiento, y la separación de la propiedad y la gestión. Paralelamente es menester considerar que la nueva reglamentación se está gestando en un ambiente jurídico favorable al mercado, que incluye leyes y reglamentos sobre propiedad, quiebras e insolvencia, formación y gestión de sociedades, asociaciones y empresas mixtas, valores, banca, seguros, tributos y prácticas contables, además de los tribunales y el personal necesarios para brindar un apoyo adecuado.

Quizá la más grande ironía que entraña la privatización es que los consumidores destacan entre las coaliciones que se le oponen, pues temen el aumento de precios al extinguirse los subsidios al consumo, y recelan de que puedan emerger sectores monopolísticos sin restricción alguna. Asimismo, ellos temen el descenso de las normas de calidad porque las empresas privatizadas sólo consideren los resultados netos, y que se hagan económicamente inaccesibles los servicios prestados en zonas remotas. Los temores se relacionan principalmente con relación a las industrias monopólicas ante las cuales el consumidor no elige al

proveedor. En muchos países subdesarrollados, después de haberse eliminado la reglamentación de las industrias antaño reservadas a empresas estatales, los monopolios privados se han generalizado porque los mercados internos son pequeños y las dimensiones económicas de los establecimientos son relativamente grandes. La protección de los consumidores seguirá siendo una de las principales funciones del gobierno, en el proceso del desarrollo de los países atrasados.⁵⁷⁸

DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL PRIVADA COMO DEBER DEL ESTADO

La privatización ha sido un fracaso generalizado en los países subdesarrollados porque no cuentan con mercados extensos, ni con suficientes empresarios aptos, ni con la experiencia empresarial exitosa como regla. Esta labor, paradójicamente, incluso se suele acreditar a las deficiencias del Estado como promotor de la empresa privada. Pero la globalización demanda aquellos elementos y toca a los gobiernos de los países subdesarrollados para hacerlos florecer, pero sin que el desarrollo del sector privado signifique permitir un caos. Debemos señalar que en los países subdesarrollados que tienen un sector privado más robusto existe mucha reglamentación sobre cuestiones de interés público, porque la reglamentación exige una infraestructura y un marco jurídico con legislación contra monopolios.

El mejor apoyo que puede dar un gobierno es alentar a las empresas del sector privado mediante un régimen tributario racional y con el acceso a fuentes institucionales de financiación, así como a través de la concesión de crédito barato a la exportación. También es necesaria una *policy* monetaria racional que mantenga la inflación en niveles

⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 20.

reducidos, especialmente para las industrias pequeñas y recién establecidas, así como un banco central autónomo.

Hoy en día la administración pública tiene una triple e importante función en el desarrollo del sector privado: estabilización, promoción y reglamentación, si bien el primer y fundamental sitio corresponde a la estabilidad en sus aspectos político, social y económico, pues sin ella no hay confianza para las acciones futuras, ni actividad económica posible a largo plazo. En la interacción del sector público y el privado ahora existe una reorientación de la función del gobierno, así como de las modalidades de su interacción con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Cada día es mayor la variedad y la proporción de bienes y servicios producidos por los particulares y las organizaciones sin fines de lucro, toda vez que los gobiernos hacen participar más a los usuarios y beneficiarios en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas. Ahora los gobiernos se afanan por movilizar la información, la energía y los recursos de las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil y los particulares, para satisfacer más cabalmente las necesidades sociales. Pero al promoverse la asociación entre el sector público y el privado, como ocurre en el caso de las empresas mixtas y los proyectos de construcción-operación-transferencia, la administración pública mantendrá la responsabilidad de proteger el interés público.⁵⁷⁹

Las limitaciones y restricciones a la interacción entre el sector público y el privado son muy complejas, pues tienen un carácter psicológico, cultural, organizativo y administrativo, así como problemas referentes al mercado. Hay países donde los sectores público y privado se conciben mutuamente como esencialmente diferentes, no sólo en cuanto a sus respectivos estilos gerenciales, sino por cuanto a las metas y valores en que se fundan. Cuando exista una

⁵⁷⁹ *Idem.*

antipatía extrema la interacción productiva será escasa, de manera que es necesario la toma de conciencia de que tienen metas comunes de desarrollo, así como la voluntad de cada parte de escuchar y hacerse comprender por la otra. Superar estas barreras, que tienen causales originados en ambos bandos, y no en premisas maniqueas, es una condición necesaria para hacer estables las relaciones entre los dos sectores.

El gobierno mundial

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron creados para lidiar con los trastornos globales ocurridos en las décadas de 1920 y 1930, pero no para tratar con los problemas contemporáneos. El sistema Bretton Woods fue establecido para evitar las dificultades surgidas tras la Primera Guerra Mundial, que incluyó las *policies* comerciales restrictivas y la depresión de 1929. Su objetivo, para entonces, fue estimular la cooperación económica internacional a través de una economía mundial abierta y en expansión, metas en gran medida ya logradas. Otro de sus éxitos es que el nacionalismo económico radical no ha reaparecido, ni ha habido guerras mayores entre los países que forman el núcleo del sistema. Pero este éxito tan completo es, en buena parte, lo que ha generado una nueva serie de problemas. Por consiguiente, se debería considerar seriamente el establecimiento de un Consejo de Seguridad Económica dentro de las Naciones Unidas, si bien es cierto que el hacerlo sería difícil, comenzando por la necesidad de reformar la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y dotar a la humanidad de una voluntad política de proporciones heroicas.⁵⁸⁰

⁵⁸⁰ Giddens, *op. cit.*, pp. 177-178.

EL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Todo lo anterior se antoja no sólo como necesario, sino como indispensable, debido al papel jugado por el BM y el FMI como poderes mundiales *de facto*, no *de jure*. Pero sobre todo porque han pasado por encima de los gobiernos legítimamente elegidos, y por consiguiente, están alejados de la voluntad popular en las naciones. El efecto de su acción, más para mal que para bien, ha sido la usurpación de la voluntad de cada país sometido a ese eufemismo que se llama “carta de intención” y que no es otra cosa que un instrumento de dominio.

En la lista de protagonistas que han estimulado externamente la privatización en los países subdesarrollados, destacan ambas organizaciones internacionales. El origen de su acción intervencionista en las naciones independientes han sido algunos informes que encuentran la culpa del atraso e inestabilidad en la excesiva intervención del gobierno, donde destacan las evaluaciones muy críticas de las empresas estatales. En efecto, se les concibe como cotos privilegiados, como entidades habituadas a consumir enormes sumas del presupuesto estatal, que frenan la iniciativa privada, y que no son capaces de alcanzar sus metas económicas ni sus objetivos sociales.⁵⁸¹ Desde principios del decenio de 1980, el BM y el FMI pusieron atención preferente en la privatización como base y condición de sus préstamos, de modo que medidas como la venta y liquidación de empresas públicas se convirtieron en el factor común del financiamiento del Banco Mundial, particularmente en lo que toca a los préstamos referentes al llamado “ajuste estructural”.⁵⁸² Estas medidas, con frecuencia, también fueron componentes de los programas de ajuste del FMI por cuanto a las medidas de estabilización. En suma: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han

⁵⁸¹ Don Babai, *op. cit.*, p. 256.

⁵⁸² *Idem.*

estado empeñados en reducir las fronteras del Estado por medio de la privatización.

La percepción sobre ambas instituciones ahonda el diferendo entre izquierdas y derechas, pues unos señalan con índice de fuego que son los instrumentos más poderosos de los países desarrollados para arrebatarse a los nacionalistas y los socialistas el poder del Estado en los países subdesarrollados; y otros una fuente de promoción y elogios de la empresa privada.

Sin embargo, esos santos oficios que enjuician y condenan a las naciones que se apartan de la fe neoliberal y que abjurán del gerencialismo, no habían sido evaluadas por cuanto a su funcionamiento interior. Recientemente la brecha existente entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por un lado, y el funcionamiento global señalado por Giddens, por el otro, fue corroborada por una comisión del Congreso de Estados Unidos de América cuya evaluación fue reprobatoria. En efecto, el BM y el FMI fueron calificados como ineficientes, particularizándose al desperdicio y la redundancia entre sus principales defectos. El informe fue realizado por la Comisión Meltzer—nombre de su presidente Allan Meltzer, profesor en la Carnegie Mellon University—. El documento fue aprobado por abrumadora mayoría, es decir, por ocho de los 11 expertos que integraron la comisión; los otros tres restantes firmaron por separado un texto de desacuerdo, por considerar como radicales las recomendaciones de sus colegas.

Fue ésta una noticia bomba que difundieron, desde Washington, las agencias noticiosas Reuters, Afp, Dpa y Ap, el 8 de marzo del año 2000.⁵⁸³

En sus conclusiones se estimó que el FMI juega un papel desbordado, que va de la administración de crisis financieras, hasta operaciones muy costosas de salvamento, toda vez que su sistema de gestión [*management*] de crisis a corto plazo es muy oneroso, sus respuestas muy

⁵⁸³ *La Jornada*, jueves 9 de marzo de 2000, México, D. F., Economía, p. 27.

lentas y sus consejos a menudo incorrectos. Asimismo, sus esfuerzos para influir en las *políticas* económicas son de tipo injerencista. La comisión demandó al FMI que prestara sólo a países solventes, a corto plazo y con tasas elevadas. Salvo casos de crisis que amenacen efectivamente al sistema económico mundial, los créditos solamente se deberán conceder a países que estén en condiciones de salud financiera, y que cuenten con un sistema bancario competitivo y una *policy* presupuestaria sana. Los expertos recomendaron que los préstamos sean concedidos sólo a corto plazo y desde la base de un nuevo sistema de países “precalificados”, para que las naciones cumplan en el futuro con determinadas condiciones y se termine con el hábito de imponer estrictas líneas político-financieras a los países beneficiados.

La comisión sugirió que el Banco Mundial suspendiera los préstamos a los países de Asia y América Latina, para evitar la duplicación de tareas con los bancos regionales de desarrollo, pero que los continuara facilitando a las naciones de Europa y África. Sus conclusiones fueron tan radicales, que los comisionados recomendaron que se le rebautizara como Agencia Mundial de Desarrollo, y que en adelante se concentrara en otorgar donaciones a los países pobres. Pero fue acremente criticado por concentrar los préstamos en una docena de países favorecidos, entre otros Argentina, México, Brasil y China, que disponen de un amplio acceso al capital privado en detrimento de los países verdaderamente pobres del planeta.

Con objeto de estimular que los países pobres adoptaran las reformas financieras recomendadas, se sugirió que el FMI y el Banco Mundial anularán el débito de las naciones más endeudadas, y que Estados Unidos hiciera lo mismo. Con esta medida se iría más allá de la iniciativa de un mero alivio del adeudo de esos países, que están más comprometidos con los pagos a realizar.

El informe no rindió concesión alguna a ambas instituciones financieras internacionales, y como corolario, la comisión propuso una reforma integral de las dos, pero especialmente del FMI.

Hay que destacar que, además de las evidentes deficiencias señaladas, en el informe sobre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ambos ¡fueron reprobados en gerencia!, ni más ni menos. En efecto, dos de los más decididos promotores del *management* de la interdependencia global no superaron la prueba de lo que se esfuerzan por imponer a los países. No cabe duda, “en la casa del herrero azadón de palo”. Y sin embargo, no faltan los gobiernos nacionales que se afanan por atender sus recomendaciones neogerenciales, y hasta se disputan el liderazgo en obediencia y vasallaje a los lineamientos del FMI y el BM.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

No pocos países, sobre todo los subdesarrollados, preferían cobijarse en la ONU, más que en el FMI o el BM. Las razones son obvias, pues en tanto los dos últimos han servido para perpetuar el poder mundial, la primera ha fungido como un instrumento de desarrollo administrativo.⁵⁸⁴

Pero las Naciones Unidas requieren una profunda reforma, y al efecto, el cambio ha llegado a través de tres clases de medidas. Las primeras son las que adoptará el secretario general por iniciativa propia, con respecto de la organización y la gestión de la Secretaría, así como de sus fondos y programas. Las segundas constituyen medidas complementarias de jurisdicción de los estados miembros, que incluyen a la estructura y el funcionamiento de los organismos intergubernamentales. Las terceras comprenden exámenes y deliberaciones detallados, así como de decisiones a largo plazo.

⁵⁸⁴Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, *Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas*, Quincuagésimo primer periodo de sesiones, 14 de julio de 1997, párrafos 24-43.

Desde enero de 1997 el secretario general asumió las primeras medidas para reorganizar el programa de trabajo de la Secretaría, con base en las cinco esferas esenciales de la misión de las Naciones Unidas, a saber: paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, cooperación para el desarrollo, asuntos humanitarios y derechos humanos. El proceso de cambio abarcó todos los departamentos, programas y fondos de las Naciones Unidas, luego de lo cual se establecieron comités ejecutivos en las cuatro primeras esferas, considerándose que los derechos humanos abarcan todas las esferas. Los comités ejecutivos se diseñaron como instrumentos de hechura de *policy*, toma de decisiones y gestión, con la finalidad de aprovechar formas de sumar recursos y servicios para aumentar al máximo los efectos de los programas y reducir al mínimo los gastos administrativos. En un plano más general, este cambio se encamina a facilitar actividades de planificación estratégica y de toma de decisiones.

Al mismo tiempo, tres departamentos de la esfera económica y social de la ONU se integraron en uno solo para racionalizar sus actividades, proceso idéntico asumido por otras tres entidades de la Secretaría que prestaban servicios a foros intergubernamentales y que se fusionaron en una sola organización, con el fin de prestar un mejor apoyo a la labor de los órganos legislativos y a las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas. También se realizó la disminución de 1,000 puestos en la plantilla de la Secretaría, que significó una reducción del 25 por ciento con respecto de la cifra máxima de 12,000 puestos alcanzada en 1984-1985.

El secretario general proyectó el establecimiento de un Grupo Superior de Gestión formado por los presidentes de los cuatro comités ejecutivos y algunos directores de categoría superior, elegidos por el secretario general mismo, que también lo encabezará. El Grupo tendrá como responsabilidad colaborar con el secretario general en la dirección del proceso de cambio y en la institución de una gestión más sólida en la ONU.

Igualmente, el secretario general proyectó la creación del cargo de vicesecretario general, responsable de velar por la implementación de las actividades y programas que trasciendan los sectores funcionales de las diversas dependencias de la Secretaría, y del tal modo hacer sentir el papel del secretario general para imprimir coherencia intersectorial e interinstitucional. Como corolario se establecerá una pequeña oficina de planificación estratégica en apoyo del secretario general. Esta dependencia determinará los temas y tendencias mundiales que surjan, analizará sus consecuencias con respecto a las funciones de las Naciones Unidas y hará recomendaciones de *policy* para el Secretario General y el Grupo Superior de Gestión.

Naturalmente el cambio debe extenderse a la Asamblea General, la cual, como el órgano de las Naciones Unidas que encarna su índole universal y democrática, pues ella establece el marco general de *policy* en que funciona la ONU. En el plan de reforma se propuso la conveniencia de incorporar las características medulares de las conferencias de las Naciones Unidas, en el seno de los programas de la Asamblea General. Ello sería posible si la Asamblea acordara con dos años de antelación que examinará un asunto importante en sesiones extraordinarias de alto nivel, con una semana de duración. También sería útil que la Asamblea dispusiera que todas sus comisiones principales abordaran su labor con un criterio propiamente temático, debido a que estas deliberaciones temáticas representarían un esfuerzo colectivo para examinar a fondo en cada periodo de sesiones de la Asamblea, un número limitado de asuntos de interés en el momento.

Como es sabido, la labor de la Secretaría es consecuencia directa de los mandatos de la Asamblea General y otros órganos legislativos de la ONU. Debido a que a lo largo del tiempo algunos temas han seguido incluyéndose en el programa de la Asamblea, pese a que perdieron importancia por haber mutado las condiciones que trataban de resolver, un examen a fondo del programa de la Asamblea

General permitiría determinar los temas de menor prioridad que se pueden eliminar y establecer un proceso para que el programa evolucione de manera tal, que en el futuro refleje los temas de mayor prioridad, toda vez que ello contribuiría a que la Asamblea concluyera sus deliberaciones con mayor rapidez.

Una reforma semejante haría de la ONU una entidad planetaria capaz de encabezar un gobierno mundial, en el que los estados por igual aspiraran a convivir con dignidad y sin vasallajes vergonzosos impuestos por la globalización.

EL RÉGIMEN MUNDIAL

No es extraño, después de lo señalado, que Anthony Giddens crea que los problemas globales responden hoy en día a iniciativas locales, pero que exigen también soluciones globales. Sobre todo porque no podemos abandonar tales problemas “a merced del errático torbellino de los mercados mundiales y de los relativamente impotentes cuerpos internacionales si queremos crear un mundo que combine estabilidad, equidad y prosperidad”.⁵⁸⁵

No son pocas las personas que demandan la formalización de una autoridad global, y más todavía, de un gobierno mundial que establezca un estatuto donde las corporaciones transnacionales y los organismos internacionales rindan cuentas. Junto con un planeta cosmopolita, al lado del ciudadano del mundo, es menester que exista un gobierno global democrático y sujeto a esa rendición de cuentas.

La configuración política de las instituciones de la Unión Europea sirve hoy en día como modelo regional, aunque ya necesita también una reestructuración de fondo al tenor de los cambios planetarios. En efecto, esa Unión tiene en el Parlamento un cuerpo representativo, en la Comisión un órgano administrativo, en el Consejo una aso-

⁵⁸⁵ Giddens, *op. cit.*, p. 179.

ciación intergubernamental y en el Tribunal de Justicia a tribunales federales. Este esquema diferiría del modelo mundial por el papel y la función de los cuerpos que hoy día existen, pero esa podría ser su estructura esencial. Los órganos preexistentes podrían ser reformados sin mucha dificultad, como es observable en la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que Giddens razona que podrían estar integrados en un solo cuerpo, mientras que la ONU se dividiría en un parlamento y un consejo. La OCDE, por su parte, podría ser la cabeza de playa hacia un orden global mayor si absorbiera a la Unión Europea, pero con la condición de que extendiera los poderes que detenta la UE a todos sus miembros. Esta nueva unión estaría abierta a todos los países que cumplan los requisitos de incorporación.⁵⁸⁶

La posibilidad del establecimiento de una nueva asamblea o parlamento que estuviera en conjunción con la ONU, se ha debatido desde mucho tiempo atrás. El Parlamento Europeo podría ser el modelo a seguir, de modo que dicha asamblea se establecería por principio como un cuerpo subsidiario de la Asamblea General, estando amparado por el artículo 22 de la Carta de la ONU. Los parlamentos de los estados miembros enviarían representantes, que elevarían propuestas para una asamblea elegida directamente. El sistema electoral también sería similar al vigente en el Parlamento Europeo, con un número de diputados por cada país que fuera proporcional a su población.

El establecimiento de un tribunal de justicia sería un paso igualmente trascendental como compañía de la asamblea mundial. Una corte como esta trascendería al Tribunal Internacional de Justicia, que sigue anclado a la concepción intergubernamental del derecho, aunque los Tribunales de Nüremberg y de Tokio establecieron el principio de jurisdicción sobre los individuos y sus estados. Incluso

⁵⁸⁶ *Ibidem*, pp. 170-171.

el tribunal que fue formado para investigar y perseguir las violaciones de las leyes internacionales de derechos humanos en la antigua Yugoslavia, tiene poderes análogos. La nueva corte podría vincularse con el sistema del derecho cosmopolita, cuyo elemento básico es que su jurisdicción debería extenderse a las relaciones entre los estados y sus ciudadanos. El movimiento hacia la creación de este tipo de corte ya comenzó, pues muchos estados apoyaron desde 1998 la formación de un Tribunal Penal Internacional.⁵⁸⁷

Como corolario del gobierno global destaca la expansión de la democracia cosmopolita, pues constituye una condición para regular eficazmente a la economía mundial, combatir las desigualdades económicas globales y controlar los riesgos ecológicos. No tiene ningún sentido competir contra el fundamentalismo de mercado en el nivel local, en tanto no se evite que rijan en el ámbito global.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, pp. 171-172.

A TRAVÉS de las páginas precedentes ha quedado claro que la transformación de la administración pública planetariamente considerada, ha tenido a uno de los pivotes más relevantes en el desarrollo del nuevo manejo público, pero que dicho manejo siendo importante, no es lo único ni lo más relevante. La gerencia pública nueva es, eso sí, la más promovida y publicitada.

Lo dicho podría tomarse como una herejía. Pero no es así, tal como se podrá constatar enseguida. Ciertamente el papel del manejo en el proceso de reforma del Estado en la era de la globalización suele ser sobrestimado, pero también subestimado. La mejor manera de situar su real importancia es, sencillamente, decir que sin una gerencia pública fuerte para lidiar con los problemas que el gobierno enfrenta, éste será incapaz de desempeñar adecuadamente su papel en los cambios contemporáneos. Del Foro Global de Reinención del Gobierno –Washington, junio de 1999–, derivó un Informe sobre la Transformación de la Gobernancia que, en voz de su redactor, concluyó que el aspecto más importante en el movimiento de la reforma global en manejo público, este último sólo es una parte de la pintura, pues ese movimiento más bien constituye un aspecto fundamental del debate acerca de la gobernancia.⁵⁸⁸ Entre los protagonistas del Foro se halla el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, es decir, el poder económico y gerencial planetario. Dato curioso es que allí no participó la ONU.

⁵⁸⁸Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, p. 5.

La persona responsable del Informe recalcó que en las discusiones del foro hubo consenso acerca de que la reforma gerencial es esencialmente acerca de manejo, pero no solamente de manejo. Ello obedece a que la reforma gerencial requiere una fuerte dirección y apoyo políticos, pues la experiencia mostró que cambios meramente endógenos tienden a no prosperar. El manejo público tiene una relación inevitable con la política, de modo que la reforma gerencial pública es también una reforma política. Esto es especialmente visible en la relación existente entre los funcionarios y los servidores públicos elegidos con el voto popular, cuya colaboración de los segundos fortalece y legitima el proceso y los alcances del cambio.⁵⁸⁹

Pero la reforma gerencial pública tampoco es meramente una reforma gerencial y política, no sólo se refiere al Estado, pues el cambio abraza a las organizaciones de la sociedad civil, así como a las empresas privadas. Cuando se razona que el tema central es la gobernanza, ello obedece a que de manera creciente, *el trabajo del gobierno tiende a ser parcialmente trabajo por el gobierno*. Hoy en día el desempeño del gobierno depende fuertemente de las relaciones entre la administración pública y otras partes del gobierno, así como del gobierno con las organizaciones que no son gubernamentales.⁵⁹⁰

El problema central de la globalización y de la gerencia, así como de la *gerencia pública en la globalización*, sigue siendo el mismo de siempre: el gobierno, y el modo como la humanidad se organiza para darse esa institución hasta donde su libertad lo hace posible.

Sin embargo, si bien es cierto que el modelo neogerencial pierde vigor conceptual y se asimila a las antiguas corrientes de los negocios privados, surge la necesidad impostergable de que sea la administración pública misma, la cual, dejando de estar a la defensiva, asuma un papel activo y establezca nuevos campos del saber producidos —y ahora casi abandonados— por la nueva gerencia pública. Este papel de hecho ya lo

⁵⁸⁹ *Ibidem*, p. 68.

⁵⁹⁰ *Ibidem*, pp. 67-69.

ha asumido, tal como lo hemos hecho notar. Sin embargo, ahora es menester apuntar con más claridad cuál puede ser el camino a seguir.

Aquí debemos destacar una paradoja y una lección. La paradoja es que si la empresa privada quiere vivir y prosperar, su horizonte vital depende más de la actividad de la administración pública, que de sí misma. Es una paradoja porque, contra las corrientes dominantes en la globalización que invocan el debilitamiento necesario de la administración pública, si no su extinción, ésta se mantiene como imprescindible para la prosperidad de la economía.

Hay una lección que aprender: la complejidad del mundo planetizado que vivimos necesita de agentes que ejerciten funciones especializadas y no intercambiables, cuyos efectos redunden en provecho de la totalidad mundial. El papel del Estado no debe ejercerlo la empresa privada, así como la función de la empresa privada no debe desempeñarla el Estado. El Estado de bienestar fracasó por lo segundo, el neoliberalismo desacertó por lo primero.

- BABAI, Don, “The World Bank and IMF: Rolling Back the State or Backing its Role?”, en Raymond Vernon (ed.), *The Promise of Privatization*, Estados Unidos, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 254-285.
- Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997.
- BARZELAY, Michael, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Ángeles, University of California Press, 1992.
- , “La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”, *Reforma y Democracia*, núm. 10, Caracas, 1998, pp. 115-128.
- BEER, Max, *Historia general del socialismo y las luchas sociales*, Santiago de Chile, Ediciones Ercilla, 1936.
- BETTELHEIM, Charles, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, Tecnós, 1962.
- BODIN, Jean, *Les Six Livres de la République*, Alemania, Scientia Verlag Aalen, 1970. (Facsimil de la edición de 1583.)
- BRAIBANTI, Ralph, “Trasnational Inducement of Administrative Reform: A Survey of Scope and Critical of Issues”, en John Montgomery y William Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, Mac Graw-Hill, 1968, pp. 123-183.

- , “Modernización administrativa”, en Myron Weiner (comp.), *Modernización*, México, Editorial Roble, 1969, pp. 213-231.
- , “Burocracia política y Poder Judicial en Pakistán”, en Joseph Lapalambara (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), pp. 328-401.
- BROWN, David, “Strategies and Tactics of Public Administration: Technical Assistance: 1945-1963”, en John Montgomery y William Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, Mac Graw-Hill, 1968, pp. 185-223.
- BUCHANAN, James y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.
- BUNKER, Douglas, “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, Estados Unidos, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-80.
- BUSTO, Emiliano, *La administración pública de México: Breve estudio comparativo entre el sistema de hacienda en Francia y el establecido en México*, París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889.
- Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, *Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas*, Quincuagésimo primer periodo de sesiones, 14 de julio de 1997.
- CHANES NIETO, José, “El neoliberalismo”, *Revista del IAPUG*, núm. 3, Guanajuato, 2001, pp. 18-35.
- CHAPMAN, Richard, “Prismatic Theory in Public Administration: a Review of the Theories of Fred Riggs”, *Public Administration*, vol. 44, Reino Unido, 1965, pp. 415-432.
- DAHL, Robert, “The Science of Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. VII, núm. 1, Estados Unidos, 1947, pp. 1-11.
- DERLIEN, Hans-Ulrich, “Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núms. 7-8, Madrid, 1998-1999, pp. 13-25.
- DRUCKER, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1954.

- , *The Age of Discontinuity*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1969.
- , *Managing for Results*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1986.
- , *Innovation and Entrepreneurship*, Nueva York, Harper and Row, 1986.
- DUNLEAVY, Patrick y Christopher Hood, “De la administración pública a la nueva gestión pública: Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 3, Madrid, 1995, pp. 105-114.
- DUVERGER, Maurice, “The Influences of Political Forces”, en Martin Kriesberg (ed.), *Public Administration in Developing Countries*, Washington, Brooking Institution, 1965, pp. 7-17.
- EISENSTADT, S.N., *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos, 1970.
- El Consejo Europeo*, <http://eu.eu/es/info/euroconcil/sommet.html>
- ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Moscú, Progreso, s/f.
- FAYOL, Henri, *L’Incapacité Industrielle de l’Etat: les P.T.T*, París, Dunod, Editeur, 1921.
- FICHTE, Johann Gottlieb, *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991 (1800).
- FRANCO BARRIO, Jaime, “Estudio preliminar”, en Johann Gottlieb Fichte, *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991 (1800), pp. IX-XXXII.
- FRIEDRICH, Carl, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”, en Carl Friedrich y Edward Manson (eds.), *Public Policy*, Boston, Harvard University Press, 1940, pp. 3-23.
- GALBRAITH, John, *Capitalismo americano*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1959.
- GAUS, John, *Reflections of Public Administration*, Alabama, University Alabama Press, 1966 (1947).

- GIDE, Carlos y Carlos Rist, *Histoire des Doctrines Économiques*, París, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909).
- GIDDENS, Anthony, *La tercera vía*, México, Taurus, 1999 (1998).
- GONZÁLEZ, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1840, 2 t.
- GOODNOW, Francisco, *Derecho administrativo comparado*, Madrid, España Moderna, s/f (1893), 2 t.
- GORE, Al, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1994.
- GORVACHEV, Mikhail, *Perestroika*, Nueva York, Harper and Row, 1987.
- GOTTRIED, Paul, *After Liberalism: Mass Democracy in the Managerial State*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- GRANCELLI, Bruno, "Administración postsoviética: ¿del intervencionismo estatal a la gestión empresarial?", en Steward *et al.*, *Administración global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998, pp. 173-195.
- GRANICK, David, *The Red Executive: A Study of the Organization Man in Russian Industry*, Londres, MacMillan and Co. Ltd, 1960.
- GUERRERO, Omar, "Las políticas públicas como ámbito de competencia multidisciplinaria", *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, diciembre de 1994, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, pp. 11-33.
- , *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 1999.
- GURVITCH, Georges, *Los fundadores franceses de la sociología contemporánea: Saint Simon y Proudhon*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1970 (1955).
- GUTIÉRREZ DEL CID, Ana Teresa, "La restauración capitalista en Rusia: un proceso inconcluso apoyado por occidente", en Aída Lerman Alperstein (comp.), *Globalización-regionalización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, 1999, pp. 115-135.

- HARI MOHAN, Matur, “Desarrollo centrado en la gente”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 219-239.
- HAYEK, Friedrich, *The Road to Serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944.
- , *Democracia, justicia y socialismo*, México, Diana, 1978 (1979).
- HEADY, Ferrell, “Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, Estados Unidos, 1998, pp. 32-39.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia, “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”, <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantaras-pa.html>
- HINTZE, Otto, “La configuración de los estados y el desarrollo constitucional”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 15-35.
- , “Esencia y transformación del Estado moderno”, en *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 293-322.
- IANNI, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- JIRASEK, Jaroslav, “Management and Its Environment in Czechoslovakia”, en Joseph Massie y Jan Luytjes, *Management in an International Context*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1972, pp. 138-142.
- KANT, Manuel, *La paz perpetua*, México, Porrúa, 1998 (1795).
- KASER, Michael y Janusz Zielinsky, *La nueva planificación económica en Europa oriental*, Madrid, Alianza Editorial, 1971 (1970).
- KASFIR, Nelson, “Prismatic Theory and African Administration”, *World Politics*, vol. 21, núm. 2, Estados Unidos, 1969, pp. 295-314.
- KAVRAN, Dragoljub, “Management and Its Environment in Yugoslavia”, en Joseph Massie y Jan Luytjes, *Management in an International Context*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1972, pp. 154-177.

- KETTL, Donald, "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", Albuquerque, Nuevo México, National Academy of Public Administration, Spring Meeting, 2000.
- , *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brooking Institution, 2000.
- KINGSLEY, Donald, "Burocracia y desarrollo político en Nigeria", en Joseph Lapalombara (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), pp. 276-290.
- KLAGES, Helmut y Elke Löffler, "Nouveau Management in Allemagne: Processus de Mise en Oeuvre du Nouveau Modèle de Direction", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 1, Bruselas, 1999, pp. 47-62.
- KNILL, Christoph, "European Policies: the Impact of National Administrative Traditions", *Journal of Public Policy*, vol. 18, núm. 1, Reino Unido, 1998, pp. 1-28.
- KUHN, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971 (1962).
- La Jornada*, Economía, México, D. F., jueves 9 de marzo de 2000, p. 27.
- LAPALOMBARA, Joseph (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), pp. 328-401.
- , "Burocracia y desarrollo político: Consideraciones generales", en Joseph Lapalombara (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), pp. 15-39.
- LEITES, Andrew, *Soviet Style in Management*, Nueva York, Crane Russak, 1985.
- LÖFFLER, Elke, "The Value Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered", *IMP Workshop*, Siena, Italia, 1999. <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena/>
- LYNN, Laurence, "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, México, 1996, pp. 303-318.

- , “The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View”, *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 1, 1996, 22 pp. <http://willamette.edu/fthomps/ipmn/research/journal/journal2/html>
- MARSHALL, Alfred, *Principios de economía*, Barcelona, Librería Sintés, 1931 (1892), 2 t.
- MARSHALL, Andrew, “Foreword”, en Andrew Leites, *Soviet Style in Management*, Nueva York, Crane Russak, 1985.
- MCLUHAN, Marshall y B.R. Powers, *La aldea global*, Barcelona, Gedisa, 1996 (1989).
- MATHIASSEN, David, “The New Public Management and Its Critics”, *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 2, 1997, <http://willamette.org/ipmn/journal/journal2/html>
- MENEGUZZO, Marco, “Repensar la modernización administrativa y el New Public Management”, *Reforma y Democracia*, núm. 11, Caracas, 1998, pp. 142-164.
- MENON, V.K.N., “Foreword”, en Fred Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Londres, Asia Publishing House, 1967 (1961).
- MERTON, Robert, *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- METCALFE, Les, “Conviction Politics and Dynamics Conservadurism: Mrs. Thatcher Managerial Revolution”, *International Political Science Review*, vol. 14, núm. 4, Estados Unidos, 1993, pp. 351-371.
- , “La Comisión Europea como una Organización Red”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 4, Madrid, 1995, pp. 25-36.
- , “Federalismo flexible”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núms. 7-8, Madrid, 1997, pp. 45-59.
- , “New Challenges in European Public Management Designing Interorganisational Networks”, *IMP Workshop*, Siena, Italia, 1999, <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena>
- MISES, Ludwig von, *Liberalismo*, Barcelona, Planeta Agostini, 1994 (1927).

- , *Intervencionism*, Nueva York, The Foundation for Economic Education, 1988 (1940).
- , *Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War*, New Haven, Yale University Press, 1944.
- MORATA, Francesco, “Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 4, Madrid, 1995, pp. 37-46.
- MOSIN, I.N., *El Fondo Monetario Internacional*, Bogotá, Ediciones Sudamericanas LTDA, 1964 (1965).
- MUN, Thomas, *La riqueza de Inglaterra por el comercio exterior*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954 (1664).
- NICOLSON, I.F., “Bureaucracy in Developing Contries”, *Public Administration*, vol. 30, núm. 4, Australia, 1971, pp. 184-185.
- NISKANEN, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- NUNBERG, Barbara, “Transforming the Prototype: a New Administration Order for Post-Soviet Russia?”, en Barbara Nunberg, *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, pp. 155-194.
- , “Reinventing Government Administration in Post-Communist Europe”, en Barbara Nunberg (coord.), *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, pp. 1-5.
- , “Administrative Change in Central and Eastern Europe: Emerging Country Experience”, en Barbara Nunberg (coord.), *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, pp. 237-272.
- , “The Triple Revolution: Administrative Transformation”, en Barbara Nunberg (coord.), *The State after Communism*, Washington, The World Bank, 1998, pp. 195-235.
- OLIVIER, Dawn, “«Perestroika» and Public Administration”, *Public Administration*, vol. 66, núm. 4, Reino Unido, 1988.
- OHMAE, Kenichi, *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997 (1995).

- Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, 1987.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997 (1995).
- Organización de las Naciones Unidas, *Sistemas y normas de la administración pública*, Nueva York, ONU, 1951.
- , *Manual de administración pública*, Nueva York, ONU, 1962.
- , “Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración Pública. Informe del secretario general, 1947-1966”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “Informe de la Primera Reunión de Expertos, enero 16-24 de 1967. Nueva York”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos. Nueva York, 1971”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “Objetivos y programas de administración pública propuestos para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Informe del secretario general, Nueva York, 1971”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “Administración y haciendas públicas para el desarrollo. Informe de la Tercera Reunión de Expertos, Nueva York, 1976”, en

- Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “Fortalecimiento de la administración pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: Problemas y enfoques. Informe de la Cuarta Reunión de Expertos, Nueva York, 1980”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “Administración y finanzas públicas. Informe de la Octava Reunión de Expertos, Nueva York, 1987”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco Internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda públicas para el desarrollo, Nueva York, 1975-1977”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , “Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980. Informe de la Quinta Reunión de Expertos, Nueva York, 1981”, en Alejandro Carrillo Castro (edición y notas), *Administración pública: Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2 t., 1988.
- , *Informe de la Novena Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, Nueva York, 14-23 de marzo de 1989.
- , *Informe de la Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, Nueva York, 14-23 de marzo de 1994.
- , *Informe de la 12a. Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas*, Nueva York, 31 de julio-11 de agosto de 1995.

- OROZCO, José Luis, “Globalización”, en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (coords.), *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara-UNAM, 1997.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
- PETERS, Thomas y Robert Waterman, *In Search of Excellence*, Nueva York, Warner Books, 1982.
- PINTILEI, Constantine, “Management and Its Environment in Romania”, en Joseph Massie y Jan Luytjes, *Management in an International Context*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1972, pp. 178-197.
- PRÉLOT, Marcel, *La Science Politique*, París, Presses Universitaires de France, 1963.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, University Press, 1979 (1973).
- Public Management Committee, *Issues and Developments in Public Management*, París, Organization for Economic Cooperation and Development, 1997.
- RICARDO, David, *Principios de economía y tributación*, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1937 (1817).
- RICE, Eric, “Public Administration in Post-Socialist Eastern Europa”, *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 2, Estados Unidos, 1992, pp. 116-124.
- RIGGS, Fred, *Administration in the Developing Countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964.
- _____, “Relearning an Old Lesson: The Political Context of Development Administrative”, *Public Administration Review*, vol. 25, Estados Unidos, 1965, pp. 71-79.
- _____, *The Ecology of Public Administration*, Londres, Asia Publishing House, 1967 (1961).
- _____, “Administrative Development: an Elusive Concept”, en John Montgomery y William Siffin (eds.), *Approaches to Development:*

- Politics, Administration and Change*, Nueva York, Mac Graw-Hill, 1968, pp. 225-255.
- ROTHBARD, Murray, *Ludwig von Mises: su Esencia. Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, pp. 19-52.
- ROSE, Richard, *England*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.
- ROSENCRANCE, Richard, *La expansión del Estado comercial*, Madrid, Alianza Editorial, 1987 (1986).
- ROUBAN, Luc, "Public Administration and Change: Introduction", *International Political Science Review*, vol. 14, núm. 4, Estados Unidos, pp. 315-318.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Discurso sobre las ciencias y las artes*, México, Editorial Porrúa, 1979.
- SAINT-SIMON, "L'Organisateur", en Henri Saint-Simon, *La Physiologie Sociale: Oevres Choices*, introducción y notas de Georges Gurvitch, París, Presses Universitaires de France, 1965.
- , *El sistema industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1820).
- SAY, Jean-Baptiste, *Traité D'Economie Politique*, 6a. ed., París, Guillaumin Libraire, 1841.
- SCHARPF, Fritz, "Comunidad y autonomía: Formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, México, 1999, pp. 169-199.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1950 (1952).
- SHARP, Walter, "Burocracias internacionales y desarrollo político", en Joseph Lapalombara (comp.), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970 (1963), pp. 403-432.
- SHELDON, Oliver, *La filosofía del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923).
- SIEGFRIED, André, *El alma de los pueblos*, Madrid, Editorial Norte y Sur, 1965 (1950).

- SIFFIN, William, "Two Decades of Public Administration in Developing Countries", *Public Administration Review*, vol. 36, núm. 1, Estados Unidos, 1976, pp. 61-70.
- SILBERNER, Edmund, *La guerra en el pensamiento económico*, Madrid, Adiciones Aguilar, 1954 (1949, 1946).
- SMITH, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, Chicago, *Encyclopaedia Britannica, Inc.*, 1952 (1776).
- SPRINGER, Fred, "Empirical Theory and Development Administration: Prologues and Promise", *Public Administration Review*, vol. 36, núm. 6, Estados Unidos, 1976, pp. 636-640.
- TALMON, J. L., *Mesianismo político*, Madrid, Aguilar, 1969 (1960).
- TAYLOR, Frederick, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1911.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Editorial Guadarrama, 1982 (1856).
- TOLCHIN, Susan, "The Global from Nowhere: Making Governance in the International Environment", *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, Estados Unidos, 1996, pp. 1-8.
- TOONEN, Theo, "Europe of the Administrations: The Challenges of '92 (and Beyond)", *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 2, Estados Unidos, 1992, pp. 108-115.
- VANAGUNAS, Stanley, "The USSR: some Thoughts on the Decline of Ultimate Administrative State", *Public Productivity and Management*, vol. 15, núm. 3, Estados Unidos, 1992.
- Versión consolidada del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, 7 de febrero de 1957, www.Europa.eu-int/index.html
- Versión consolidada del *Tratado de la Unión Europea*, 25 de marzo de 1992, Maastricht, Holanda, www.Europa.eu-int/index.html
- WALDO, Dwight, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1990, pp. 73-82.

- WEALE, Albert, Geoffrey Pridham, Andrea Williams y Martin Porter, “Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness?”, *Public Administration*, vol. 74, Reino Unido, invierno de 1996, pp. 255-274.
- WELCH, Eric y Wilson Wong, “Public Administration in Global Context: Bringing the Gasp of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, Estados Unidos, 1998, pp. 40-49.
- WILSON, Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, Estados Unidos, 1887, pp. 197-222.
- WRIGHT, Vincent, “Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la administración pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 7-8, Madrid, 1997, pp. 27-44.
- ZAPICO GOÑI, Eduardo, “La adaptación de la administración española a la Unión Europea: Un proceso de evolución y aprendizaje permanente”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 4, Madrid, 1995, pp. 47-65.

	<i>pág.</i>
PRESENTACIÓN	
<i>Julio César Olvera García</i>	7
PRÓLOGO	
<i>José Martínez Vilchis</i>	11
INTRODUCCIÓN	19
Capítulo uno	
GLOBALIZACIÓN: TEMA DE NUESTRO TIEMPO	31
Fronteras y límites	34
El Estado comercial cerrado	40
Dos concepciones del contexto mundial	45
Capítulo dos	
MODERNIZACIÓN: ETAPA PRIMIGENIA	
DE LA GLOBALIZACIÓN	49
Descolonización administrativa	50
Opex: un servicio público mundial	58
La asistencia técnica a los países subdesarrollados	61
Descolonización administrativa	
y prevención del neocolonialismo	67
El subdesarrollo administrativo	71
La diversidad de la administración	
pública y el problema del cambio	79

	<i>pág.</i>
Variación de la demanda de servicios de la administración pública	82
La función del Estado	86
 Capítulo tres	
MODELO DE IMPLEMENTACIÓN “OFICINA”	93
Diagnóstico de la administración pública en la era neoliberal	93
El modelo global de la modernización administrativa	104
 Capítulo cuatro	
ESTADO Y GLOBALIZACIÓN	125
La globalización	125
Tensiones entre la política y la economía	133
Estado globalizador y Estado globalizado	137
La transformación del Estado al compás de la globalización	148
Modelo estándar del Estado globalizado	154
El Estado moderno en la globalización	159
 Capítulo cinco	
LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA:	
UN MODELO GLOBALIZADOR	167
Orientación hacia el cliente global	167
Modelo estándar de manejo público global	174
La administración pública en la era de la globalización	191
Límites de aplicabilidad planetaria del nuevo manejo público	197

	<i>pág.</i>
Capítulo seis	
COSMOPOLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	205
“La nación cosmopolita”	205
Una revolución administrativa universal	211
La cosmopolítica	216
Capítulo siete	
EL ESTADO ADMINISTRATIVO EN	
LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN	237
¿Max Weber ha muerto?:	
el Estado en la reforma administrativa	239
El gobierno empresarial	
en Estados Unidos de América	246
El Estado administrativo en el oriente europeo	253
Los cambios en Europa central y oriental	268
Capítulo ocho	
LA ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA	
DE LA UNIÓN EUROPEA	281
Organización política de la Unión Europea	283
La administración comunitaria	292
Capítulo nueve	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
EN UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL	321
La internacionalización	
de la administración pública	321
La orientación hacia el mercado	331
El neoliberalismo	338
El gobierno mundial	348
EPÍLOGO	359
BIBLIOGRAFÍA	363

Gerencia pública en la globalización

se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de junio del año 2003. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-346-X
MAP: 012875-01

