



Foro Internacional

ISSN: 0185-013X

revfi@comex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Guy Peters, B.

CINCUENTA AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Foro Internacional, vol. L, núm. 3-4, julio-diciembre, 2010, pp. 752-777

El Colegio de México, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921045007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# CINCUENTA AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

B. GUY PETERS

TRATAR DE ENCAPSULAR MEDIO SIGLO en cualquier ámbito de la actividad humana es difícil, pero quizá sea una tarea aún más compleja en el caso de la administración pública. Esta dificultad se deriva de tres características, cuando menos, que diferencian la administración pública de otros campos. La primera es que se trata tanto de una disciplina académica como de un área de práctica. Estos dos planos guardan una estrecha relación: no se puede soslayar el vínculo dinámico entre teoría y práctica. Asimismo, se debe considerar cada plano de manera independiente, en particular la medida en que la práctica de la administración pública se ha llevado a cabo sin gran referencia a los argumentos académicos en ocasiones recónditos sobre la materia.

En segundo lugar, tanto en la teoría como en la práctica, la administración pública está muy relacionada con otros cambios en el sector público. No se puede entender lo que ha sucedido en la administración pública en los últimos cincuenta años sin tener en cuenta el optimismo al inicio de este periodo sobre la capacidad del Estado para remediar los problemas económicos y sociales y después, hacia el final del periodo, el acotamiento neoliberal del Estado. De igual modo, la independencia y el desarrollo logrados en muchas partes del mundo, seguidos por la democratización en América Latina y Europa Oriental, han dado origen a demandas distintas de gobernanza y administración pública. Esta última es una institución política y no es posible tener una comprensión adecuada de ella sin referirse al sistema político general y a las ideologías que a menudo han motivado la acción política.

Por último, la administración pública es de suyo una disciplina, pero también integra diversos conocimientos de varias otras disciplinas. Hay una relación cercana entre ciencias políticas y administración pública, y los drásticos cambios en las ciencias políticas como disciplina –que pasó por la revolución del comportamiento y después por una revolución de toma de

decisiones racionales— han trascendido a la administración pública. Sin embargo, ésta también se relaciona con la economía, la sociología, el análisis de políticas, el derecho, la teoría de las organizaciones, la ética, el análisis cuantitativo y varios otros campos de las ciencias sociales. Asimismo, los administradores públicos deben dirigir programas que se ocupan de áreas complejas en materia de políticas basadas en información proveniente de las ciencias naturales, de modo que deben tener cierta capacidad para el manejo de información técnica y científica.

Una constante en estas pautas diversas de administración ha sido la reforma.<sup>1</sup> Aunque no es raro el estereotipo de la administración pública como inmutable y rígida, en realidad el aspecto más constante de estas instituciones ha sido el cambio. Gran parte del cambio dentro de la administración pública ha sido impuesto desde afuera, ya sea por gobiernos nacionales o por organismos donantes internacionales, aunque en gran medida ha sido producto de las propias burocracias, que entienden las disfunciones del orden vigente e intentan reformarse. En realidad, los políticos y los intereses políticos que desean mantener las tendencias vigentes han frustrado estas tentativas de autorreforma.<sup>2</sup>

Con intención de reflexionar sobre la complejidad de la administración pública, así como su cambio y evolución continuos durante medio siglo, me ocuparé de una serie de temas analíticos que se han manifestado durante este periodo, aunque en diferentes grados, de diversas maneras y en distintos momentos. Como gran parte de la administración pública, estos temas se pueden analizar mediante una serie de dicotomías. Aun antes de iniciarse este medio siglo, Herbert Simon sostuvo en 1947<sup>3</sup> que mucho de lo que entonces constitúa la teoría sobre administración pública era en realidad un conjunto de dicotomías, por ejemplo, el elogio tanto de la centralización como de la descentralización. Sin duda, nuestra teoría ha avanzado desde entonces, pero todavía se observa un considerable movimiento de vaivén en estos planos, en busca de una combinación perfecta de atributos en la concepción del sector público.

Como última acotación introductoria, intentaré que el repaso presentado sea lo más internacional y comparativo posible. Se pueden identificar algunas líneas comunes en la evolución de la administración pública en

<sup>1</sup> Véase B. G. Peters, “Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management”, en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *Handbook of New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2010.

<sup>2</sup> En algunas ocasiones, estos actores políticos querían mantener el sistema porque es más fácil hacer valer la rendición cuentas con burocracias rígidas; en otras, se mantenía el *statu quo* para preservar los feudos tanto de los grupos de interés como de los políticos.

<sup>3</sup> H. A. Simon, *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press, 1947.

casi todos los países. Dicho lo anterior, cada sistema administrativo ha respondido a esas pautas comunes a su manera y a la luz de sus tradiciones y valores.<sup>4</sup> Mi propia formación necesariamente limitará el alcance geográfico de este documento en alguna medida, pero me empeñaré en ofrecer un panorama completo en la medida de lo posible.

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: TEMAS Y CUESTIONES

Como se ha señalado, se tratarán varios temas relacionados con la naturaleza de la administración pública en este medio siglo. Aunque se diferenciarán para fines analíticos, estos siete temas guardan una estrecha relación e interactúan para ofrecer un panorama completo del desarrollo del Estado y de la administración pública. Además, se vinculan también con algunos temas primordiales de la administración pública como la nueva gestión pública, lo que refleja la complejidad de las interacciones dentro de estos planos y la administración pública en términos más generales.

### 1. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Quizá la tensión más importante en la administración pública en los últimos cincuenta años se presenta en las diferentes perspectivas sobre el concepto mismo de administración pública. La tradición fundamental de la administración pública era la de una forma de aplicar políticas públicas mediante un conjunto formal y legalista de organizaciones controladas por alguna autoridad política. La administración como proceso se conceptualizaba en gran medida como legalista y jerárquico, con el objetivo, en buena medida, de acotar la discrecionalidad de los individuos que trabajaban en las estructuras administrativas gubernamentales.

En el caso de Europa continental, el modelo weberiano,<sup>5</sup> hasta cierto punto trasplantado entonces a otras partes del mundo, fue el modelo intelectual central de la *burocracia* y de la administración pública. Se trata de un modelo complejo que se refiere a una serie de cuestiones relacionadas con la autoridad y el desarrollo en la sociedad como un todo que trascienden la administración pública en sí, pero que también abarcan una concepción central sobre cómo debe funcionar el sector público. En particular, la jerar-

<sup>4</sup> Véase M. A. Painter y B. G. Peters, *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.

<sup>5</sup> Véase H. H. Gerth y C. W. Mills, *From Max Weber*, Londres, Routledge, 1948; así como E. C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1984.

quía y la formalidad del modelo weberiano también ponen de relieve valores –como la igualdad y la previsibilidad– que son cruciales para los ciudadanos y que también restringen de alguna manera el comportamiento de los administradores públicos.

Para Estados Unidos, el paradigma wilsoniano de la administración era la alternativa para el modelo weberiano. Wilson<sup>6</sup> se insertaba en la tradición progresista de los Estados Unidos,<sup>7</sup> que mostraba una gran desconfianza hacia los políticos, pero que reconocía el papel crucial de la democracia y el control democrático sobre las políticas. El modelo de administración wilsoniano era el de un servicio civil despolitizado y profesional que gobernaría de acuerdo con principios democráticos y científicos.<sup>8</sup> La separación de la política y la administración constituía un elemento central de este modelo, aunque para Wilson la administración era lo más importante porque se sujetaba a principios científicos, mientras que la política no era más que un arte. Dicho esto, la política debía conservar el control de las políticas públicas en virtud de los ideales democráticos.

Si bien es fácil menospreciar estos planteamientos respecto a la administración, también presentaban aspectos sumamente positivos, en especial en comparación con la tradición imperial autocrática contra la que reaccionaba Weber en especial. Un factor tal vez más importante es que gran parte del propósito del modelo weberiano de burocracia consistía en fomentar la previsibilidad y la transparencia de los objetos del proceso administrativo. En vez de tener burocracias que funcionaran al capricho de un autócrata, el proceso administrativo respondería a reglas y a una autoridad jerárquica dentro de las organizaciones. Además, esas reglas serían conocibles y se aplicarían *sine ira ac studio* a todos los ciudadanos. El énfasis en los archivos dentro del modelo weberiano también era una manera de asegurar que se mantuvieran registros de las decisiones y que se pudiera identificar a los responsables de las decisiones. Aunque en el modelo formal no figuraba con mucha fuerza, el concepto de “derechos” estaba implícito en parte de la conceptualización del proceso administrativo.

En cierta medida, la tradición wilsoniana en los Estados Unidos era una versión anterior de la reorientación a la gestión como manera de reflexionar sobre la operación del sector público. Si bien denominado “administración”, el modelo se basaba en ideas de gestión científica<sup>9</sup> y sentó

<sup>6</sup> W. Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 56, 1941, pp. 481-506.

<sup>7</sup> Hofstader, *The Age of Reform: From Bryan to FDR*, Nueva York, Random House, 1955.

<sup>8</sup> Rutgers, “Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective”, *Administration & Society*, vol. 29, 1997, pp. 276-300.

<sup>9</sup> D. Waldo, *The Study of Public Administration*, Nueva York, Random House, 1965; y L. E.

las bases de la “antigua gestión pública”. En los Estados Unidos este viraje a reflexionar sobre la gestión quedó plasmado en importantes series de recomendaciones, como las del Comité Brownlow en los años treinta, a cargo de la habilitación de los Estados Unidos para dirigir un sector público ampliado por el *New Deal*.<sup>10</sup> Esta tendencia gerencialista se subrayó en varios otros ejercicios, como las Comisiones Hoover, siempre con el propósito de dar al gobierno estadounidense bases más empresariales y gerenciales.

La nueva gestión pública ha representado un giro hacia la gestión del sector público de manera más general.<sup>11</sup> Desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, este enfoque para gobernar<sup>12</sup> llegó a dominar la reflexión sobre cómo hacer que el sector público “funcionara mejor y costara menos”, y llamó la atención a la gestión del desempeño del sector público, más que a los procedimientos y reglas formales dentro del sistema. Asimismo, ensalzaba el papel del gerente en el acto de gobernar y tenía a restar importancia a los líderes políticos. Como tal, representaba un enfoque general tanto de la gobernanza como de la administración pública.

Pese a la importancia de la nueva gestión pública como un fenómeno casi universal, persisten algunas diferencias notorias en la medida en que los sistemas administrativos nacionales se han vuelto gerenciales. Los países angloamericanos y, en especial, Australia y Nueva Zelanda, fueron el centro de estos cambios, aunque Finlandia y en cierta medida los países nórdicos también participaron a fondo en este movimiento.<sup>13</sup> Por otro lado, muchos países de tradición napoleónica han aplicado relativamente pocos programas gerencialistas y mantienen su estilo legalista y administrativo.<sup>14</sup> Curiosamente, Estados Unidos y Canadá han seguido rumbos bastante distintos

---

Lynn, “Public Management”, en B. G. Peters y J. Pierre (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.

<sup>10</sup> P. E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905-1996*, 2a. ed., Lawrence, University Press of Kansas, 1998.

<sup>11</sup> Véase T. Christensen y P. Laegreid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.

<sup>12</sup> La nueva gestión pública es más que un simple enfoque para gestionar el gobierno; representa un enfoque de gobernanza en un sentido más amplio. En particular, defiende la necesidad de depender de administradores públicos y no de políticos para dar dirección a las sociedades. La expresión “Dejemos que los administradores administren” revela un planteamiento que desestimaba el papel de los líderes políticos y encomiaba el de los administradores públicos.

<sup>13</sup> K. Sahlin-Anderson, “National, Trans-national and International Constructions of New Public Management”, en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.

<sup>14</sup> Aunque véase E. Ongaro, “The Napoleonic Administrative Tradition”, en M. A. Painter y B. G. Peters, (comps.), *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.

en lo relativo a la reforma, en parte porque ambos ya habían aplicado muchas de las ideas gerencialistas.<sup>15</sup>

No obstante algunos problemas obvios, este planteamiento de la gobernanza ha sido adoptado ampliamente por muchos organismos donantes internacionales como fórmula para fomentar la eficiencia y la eficacia en los sectores públicos de los sistemas menos desarrollados. En muchos sentidos, estas fórmulas han sido especialmente inapropiadas para los sistemas en desarrollo,<sup>16</sup> pero eran mecanismos prácticos que podían aplicarse para tratar de mejorar el desempeño del gobierno. Sin duda, la buena gestión pública es importante en los procesos de transición, pero eso no significa necesariamente avanzar por la ruta de una gestión del sector público más orientada a los mercados.

Como muchas otras innovaciones en el sector público, se consideraba que la nueva gestión pública representaba *las* soluciones para los problemas de gobierno. Ese optimismo excesivo demostró carecer de fundamento. La orientación al mercado de la nueva gestión pública, junto con la autonomía de los controles políticos, hizo que se plantearan dudas acerca de si realmente era adecuada para el sector privado, incluso en los países que habían sido sus principales defensores. Se han producido varias respuestas ante los excesos percibidos de la nueva gestión pública. Una de ellas ha sido la “motivación del servicio público”, concepto que pone en entredicho las hipótesis de la nueva gestión pública de que los empleados responden sobre todo a las compensaciones monetarias y propone recurrir más a las compensaciones normativas como “motivaciones del servicio público”.<sup>17</sup>

Por consiguiente, se observa que el péndulo entre el gerencialismo y la administración sigue oscilando. El estilo administrativo tradicional de gobernar fue muy debilitado durante las últimas décadas del siglo XX, pero se ha revitalizado en cierta medida. El concepto del “Estado neoweberiano”<sup>18</sup> se elaboró para abordar el retorno a una concepción más formalizada de la administración pública.<sup>19</sup> Asimismo, la crisis económica que se desató

<sup>15</sup> Ya se expuso el telón de fondo estadounidense; el gobierno canadiense en los años sesenta y setenta tuvo varias Comisiones Reales, por ejemplo, Glassco y Lambert, que proponían toda una serie de reformas en la gestión del sector público.

<sup>16</sup> A. Schick, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, vol. 13, 1998, pp. 123-131.

<sup>17</sup> J. L. Perry, “Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, núm. 2, 2000, pp. 471-488.

<sup>18</sup> G. Bouckaert y C. Pollitt, *Public Management Reform: A Comparative Perspective*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2005; T. Randma-Liiv, “Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration”, *Tranmes*, vol. 6, 2002, pp. 374-389.

<sup>19</sup> Véase también J. P. Olsen, “Maybe It’s Time to Rediscover Bureaucracy?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, 2006, pp. 1-24.

en 2008 ha tendido a llevar la toma de decisiones a los líderes políticos y reducir el poder de los administradores.

## 2. IMPARCIALIDAD Y CAPACIDAD DE RESPUESTA

La segunda dicotomía evidente en la administración pública en el último medio siglo también tiene sus orígenes en debates que vienen de largo tiempo atrás sobre la relación entre los políticos y sus servidores públicos. Como ya se mencionó, los modelos de administración pública weberiano y wilsoniano subrayaban la imparcialidad del servicio público y la necesidad (en especial el segundo) de separar la política y la administración. Esta separación partía del supuesto de que el servicio público de carrera podría dotar a cualquier gobierno de una orientación y de una buena instrumentación, además de continuidad. Por otro lado, la imparcialidad dentro del servicio civil aseguraría que los ciudadanos recibieran un trato justo independientemente de sus afiliaciones partidarias.

Se ha cuestionado la separación entre la política y la administración con base en razones empíricas y normativas. Para empezar, varios estudiosos<sup>20</sup> sostuvieron que separar la política y la administración era, ni más ni menos, imposible. Los servidores públicos no podían ser autómatas y tenían valores propios que influirían en su conducta en el cargo. Dado que la administración pública trae consigo valores, un buen servidor público tendrá opiniones concordantes con las de uno u otro partido respecto a las políticas. Sin embargo, si esas opiniones partidarias les impedían servir lealmente al gobierno de otro partido, entonces debían renunciar.

Desde el punto de vista normativo, se ha afirmado que, además de competencia neutral, para funcionar apropiadamente el servicio civil requiere “competencia para responder”. La tarea del servicio civil consiste en servir a los jefes políticos del momento, por lo que deben responder a las demandas y prioridades de ese gobierno. La capacidad de respuesta es un factor que se ha subrayado especialmente en muchos regímenes de transición que requieren el compromiso de todos los participantes en la gobernanza para generar los importantes cambios en el sector público que parecen necesarios.

La relación crucial entre los servidores públicos y los políticos ha dado origen a un gran volumen de trabajos de investigación en el último medio siglo. Algunos de ellos se han centrado en las actitudes y convicciones tan-

<sup>20</sup> Waldo, *op. cit.*

to de los políticos como de los servidores públicos.<sup>21</sup> Por otro lado, se han identificado las diversas maneras en que los burócratas perciben su papel en el proceso de gobernanza. Por ejemplo, algunos tienen una opinión muy tradicional sobre su labor, pues consideran que consiste primordialmente en aplicar las políticas de políticos, mientras que otros se ven desde una óptica más relacionada con la política y las políticas.

Otra línea de investigación concerniente a los políticos y los burócratas se ha ocupado más de las relaciones estructurales.<sup>22</sup> Así como hay casos extremos (por ejemplo, un modelo weberiano en el que los políticos tienen el control o un modelo burocrático en el que la inestabilidad de los sistemas políticos da pie a un control por medio de la burocracia permanente), hay modelos intermedios con diversas formas de distribución del poder, y del conflicto, entre ambos grupos. La existencia de una u otra tendencia dentro de un gobierno en particular depende de diversos factores políticos y sociológicos que predisponen a los participantes a gobernar con determinado estilo.

Los diferentes sistemas políticos han optado por enfrentar de diferentes maneras la necesidad tanto de imparcialidad como de respuesta. La tradición del Reino Unido y de otros sistemas Westminster ha sido destacar la imparcialidad del servicio público, dando por sentado que los servidores públicos responderán a las demandas de sus jefes políticos independientemente de su propia tendencia política. Por su parte, Estados Unidos ha mantenido en la cúpula de la burocracia pública un sistema relativamente amplio de reparto de cargos públicos entre los fieles al partido en el poder, lo que destaca la necesidad de los líderes políticos de contar con la lealtad de sus subordinados. Alemania y varios otros sistemas europeos tienen una versión modificada de este sistema de capacidad de respuesta, donde se espera que los servidores públicos sean servidores públicos profesionales y, además, tengan una filiación partidaria. Por último, algunos gobiernos prestan especial atención a la capacidad de respuesta y mantienen un alto nivel de nombramientos partidarios dentro del servicio público.<sup>23</sup>

Sin embargo, el aspecto de la capacidad de respuesta en el servicio público va más allá de la respuesta de los servidores públicos a sus jefes políticos nominales. Hasta cierto punto, la burocracia también debe responder ante los ciudadanos. Esa capacidad de respuesta se puede manifestar de

<sup>21</sup> J. D. Aberbach, R. D. Putnam y B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

<sup>22</sup> B. G. Peters, "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", en J. E. Lane (comp.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1987.

<sup>23</sup> México ha estado tratando de superar la tradición de este tipo de empleos en el sector público, aunque resulta difícil, dado que uno de los beneficios de ganar las elecciones ha sido dar empleo a los correligionarios.

diversas maneras. Una de ellas es la respuesta de los administradores a las necesidades y derechos de los ciudadanos con los que trabajan a diario, la cual debe pasar por el respeto a las leyes de los programas que se están administrando. La segunda forma de respuesta es de índole más política, ya que reconoce que los servidores públicos suelen ser los principales contactos de los grupos de interés de la sociedad y que los programas públicos deben servir a los intereses de su clientela. De este modo, en muchas ocasiones la burocracia pública puede canalizar las demandas de interés social directamente a los procesos gubernamentales de formulación de políticas.

La capacidad de respuesta ante los ciudadanos plantea cuestiones sobre el papel del “burócrata de ventanilla” (*street-level bureaucracy*) en la prestación de servicios públicos. El término en inglés se acuñó a principios de los años setenta<sup>24</sup> para referirse a los burócratas que estaban en contacto directo con la ciudadanía en la toma de decisiones sobre esos servicios y, por ende, en la determinación de “quién recibe qué”. Estas interacciones personales también configuran en cierta medida la imagen que la ciudadanía tiene de su gobierno. Si el ciudadano es maltratado por los funcionarios gubernamentales, entonces no puede sino reforzarse la imagen tan frecuente de un sector público apático y arrogante.

El concepto de burocracia representativa<sup>25</sup> ha sido un canal para abordar la capacidad de respuesta de las burocracias ante los ciudadanos. Parte de la hipótesis de que el sector público servirá mejor a la ciudadanía si la burocracia representa la composición étnica y de género de la sociedad. Dicho de otra forma, la burocracia tendrá mayor capacidad de respuesta si es como toda la población, en especial en los niveles más bajos, donde se toman decisiones sobre cada cliente. Desde luego, se corre el riesgo de que el servidor público responda *excesivamente* a las demandas de ciertos grupos de clientes y, por consiguiente, de manera insuficiente a la ley y a la población en su conjunto.

Como ocurre con el resto de las dicotomías que estamos tratando, la administración pública y, particularmente, cada servidor público se ven obligados a tomar decisiones difíciles para equilibrar demandas en pugna. Muchas veces la normas de neutralidad están profundamente arraigadas en los sistemas administrativos, pero cada vez se insiste más en la norma de

<sup>24</sup> M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1970; Meyers y Vorsanger, “Street-Level Bureaucracy and Policy Implementation”, en B. G. Peters y J. Pierre (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.

<sup>25</sup> S. C. Selden, *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 1997; J. E. Sowa, y S. C. Selden, “Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy”, *Public Administration Review*, vol. 63, 2003, pp. 700-710.

la capacidad de respuesta en el servicio público en vista de las crecientes presiones democráticas, incluso en sistemas políticos que habitualmente no se consideran democráticos.<sup>26</sup> Esto puede colocar al servidor público en la posición incómoda de tener que tomar decisiones difíciles, consecuencia inevitable de ocupar una posición que vincula al Estado con la sociedad y a la política con la prestación de servicios.

### 3. SIMPLICIDAD Y COMPLEJIDAD

Las primeras dos dicotomías en la administración pública están muy relacionadas con el comportamiento de los servidores públicos, mientras que en la tercera dicotomía destaca el papel de la estructura. La organización de las burocracias públicas puede influir en su comportamiento; la larga historia de reorganización de las burocracias indica que, con el paso de los años, los gobiernos han asumido que pueden configurar el desempeño configurando la estructura.<sup>27</sup> Aunque en repetidas ocasiones se ha demostrado que esa hipótesis carece de validez,<sup>28</sup> los gobiernos persisten en ajustar el formato de las organizaciones dentro del sector público.

Uno de los aspectos dominantes en la reorganización del sector público ha sido el de las ventajas relativas de crear organizaciones relativamente simples en contraposición a organizaciones más complejas que incluyen diversas funciones. El formato convencional de las organizaciones gubernamentales ha sido el ministerio, responsable de un área particular de las políticas públicas como la salud, la agricultura o la defensa. En esa estructura ministerial, por lo común habrá varias divisiones, cada una de ellas responsable de áreas más específicas de las políticas públicas, pero todas responderán directamente al ministro, quien es el principal actor político y debe rendir cuentas de las acciones del ministerio ante el parlamento y el jefe del ejecutivo.

Esta forma conocida de organizar el gobierno ha recibido críticas de dos bandos: uno que busca una mayor simplicidad y otro que acepta una mayor complejidad. El movimiento hacia la simplicidad se observa parti-

<sup>26</sup> Y. Zhao y B. G. Peters, "Democracy with Adjectives: Chinese Government and Bridge-Building Theory", documento inédito, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 2010.

<sup>27</sup> C. Campbell y B. G. Peters, *Organizing Government, Government Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

<sup>28</sup> L. M. Salamon, "The Search for Efficiency through Reorganization", en P. Szanton y L. Salamon (comps.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, Chatham, N. J., Chatham House, 1981.

cularmente en la creación de las “oficinas”, que empezaron con el Reino Unido pero se están tornando un fenómeno mundial.<sup>29</sup> La lógica de estas oficinas es fragmentar las grandes dependencias ministeriales en organizaciones que ofrecerán un solo servicio o un número limitado de servicios. Este programa de reorganización estuvo motivado en parte por modelos económicos de burocracia que subrayaban la importancia de la competencia para mejorar tanto la calidad como la eficiencia.<sup>30</sup>

La antítesis del enfoque de las oficinas ha sido la creación de “megadepartamentos” que incorporan servicios relacionados muy diversos en una sola estructura. Por ejemplo, el Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias de Canadá se estableció para tratar de integrar varios servicios sociales y del mercado de trabajo. De igual modo, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos representa una tentativa para integrar las preocupaciones de los programas relacionadas con la lucha contra el terrorismo.<sup>31</sup> Aunque el propósito de estas grandes organizaciones haya parecido razonable, lo cierto es que han originado inmensos problemas de gestión.<sup>32</sup>

Ambos enfoques respecto a la reforma estructural pueden haberse fundamentado en algunas verdades esenciales, pero no lograron reconocer los problemas reales que crearían para gobernar. En cierta medida, las reformas de las oficinas mejoraron hasta cierto punto la eficiencia en la prestación de servicios, así como la rendición de cuentas, porque los costos y el desempeño de cada programa se podían identificar con mayor facilidad. Sin embargo, a pesar de ello, el establecimiento de tantas organizaciones que se consideraban independientes del control de los ministerios<sup>33</sup> –y que en muchos casos eran realmente autónomas– exacerbó los problemas de coordinación subyacentes en el gobierno (véase más adelante).

Como ya señalamos, al tratar de erigir grandes departamentos se tenía a soslayar problemas gerenciales inherentes a estructuras tan grandes y a menudo dispares. Por ejemplo, para crear el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos se agrupó a más de veinte organizaciones

<sup>29</sup> C. Pollitt y C. Talbot, *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge, 2004.

<sup>30</sup> W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton, 1971.

<sup>31</sup> A pesar de su amplitud, esta organización no incluye la función de inteligencia en el gobierno, de modo que gran parte de la información necesaria para el desempeño eficaz de estas funciones aún está en manos de otras organizaciones.

<sup>32</sup> D. A. Good, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

<sup>33</sup> P. G. K. Roness, Verhoest K. Rubecksen y M. MacCraith, “Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation”, *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 155-174.

con una cultura interna sumamente distinta y diferentes metas en materia de políticas. Al cabo de una década, su integración está lejos de ser exitosa, como ha ocurrido con la integración de varias fuerzas armadas en el Departamento de la Defensa de los Estados Unidos luego de sesenta años. La lógica de reunir funciones de políticas similares en un departamento tiene cierto sentido, pero resulta difícil decidir qué actividades concuerdan más entre sí, pues puede haber numerosas posibilidades.

La tarea de organizar el sector público se ha vuelto más compleja en las últimas décadas a medida que se ha difundido el uso de varios mecanismos para propiciar la participación de actores del sector privado. Estructuras como las redes de políticas<sup>34</sup> y las alianzas público-privadas permiten que una serie de actores del sector privado se alíen con el sector público con objeto de complementar las formas más convencionales de organización de este último en la prestación de servicios. La hipótesis de fondo para establecer estos formatos organizativos es que el sector público puede ganar eficiencia y eficacia con estas innovaciones. No obstante, la complejidad resultante genera mayores problemas de rendición de cuentas dentro del sector público (véase más adelante).

La búsqueda de la organización perfecta para el sector público es continua, pero casi con toda certeza nunca culminará. Las decisiones sobre la estructura están sujetas a tantas eventualidades y conllevan tantas posibles consecuencias que prácticamente cualquier decisión tendrá efectos positivos y negativos. Además, es casi seguro que las circunstancias para las que se creó una estructura organizativa en específico cambien, en ocasiones rápidamente, de modo que las soluciones apropiadas se van volviendo obsoletas y se dificulta modificarlas de nuevo en vista de los recursos invertidos en la modificación inicial de esa área de políticas. La reorganización es algo que los gobiernos pueden hacer cuando no saben qué otra cosa hacer, pero no debemos esperar que traiga consigo las mejoras que sus defensores suelen predecir.

#### 4. ESPECIALIZACIÓN Y COORDINACIÓN

La cuarta dicotomía relacionada con la teoría y la práctica en la administración pública en las últimas décadas tiene que ver con el alcance del plano definido por la especialización y la coordinación. Este plano guarda una estrecha relación con el análisis del plano anterior, pero incluye algunas

<sup>34</sup> E. Sorenson y J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, MacMillan, 2007.

inquietudes que van más allá de soluciones estructurales vinculadas con la reorganización. El planteamiento más básico al respecto tiene que ver con cómo gestionar y organizar la administración pública –y el gobierno en términos más generales–, de modo que se puedan disfrutar las virtudes tanto de la especialización como de la coordinación. Asimismo, está la cuestión de cómo tomar decisiones apropiadas sobre cuál de estos dos valores de la administración amerita mayor atención.

Por un lado, los ministerios y las oficinas pretenden ofrecer especialización y conocimientos sobre un área de políticas en particular, ya sea definida por propósito, clientela o algún otro factor.<sup>35</sup> Esta línea de pensamiento acerca del gobierno arroja como resultado ministerios organizados para prestar esos servicios, así como las oficinas antes mencionadas. Estas organizaciones especializadas tienen la finalidad de reunir a los expertos en la materia y de asumir compromisos políticos para prestar los mejores servicios posibles a sus clientes. Esto también genera una socialización organizativa que fomenta el compromiso personal con las metas de la organización y sus programas. Aunque habitualmente se considera que la coordinación y la coherencia son virtudes casi inherentes del sector público, existe una tendencia muy fuerte a justificar la especialización e incluso la redundancia.<sup>36</sup>

Sin embargo, por otra parte, a los gobiernos les ha preocupado por largo tiempo la necesidad de coordinar a todas sus organizaciones especializadas para generar paquetes de servicios coherentes. La coordinación representa uno de los desafíos más antiguos para el sector público.<sup>37</sup> Hay diversos ejemplos de fracaso en la cooperación eficaz entre programas y organizaciones, lo que ha minimizado la eficacia de los programas y aumentado sus costos. Además, no considerar cómo pueden funcionar los programas en conjunto puede privar a algunos grupos de la sociedad de los beneficios correspondientes.

La necesidad de coordinar y mejorar la coherencia en el sector público ha dado origen a varias respuestas en el sector público. En el aspecto organizativo, esta necesidad de coordinación se manifiesta de diversas maneras. Una de las respuestas más importantes ha sido el establecimiento y habilitación de dependencias centrales como oficinas de presidentes y primeros ministros, oficinas centrales de personal y ministerios de hacienda y sus

<sup>35</sup> L. Gulick, "Notes on the Theory of Organization with Special Reference to the Government of the United States", en Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Organization*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.

<sup>36</sup> M. Landau, "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, vol. 29, 1969, pp. 346-358.

<sup>37</sup> E. T. Jennings y D. Krane, "Coordination and Welfare Reform: The Search for the Philosopher's Stone", *Public Administration Review*, vol. 54, 1994, pp. 341-348.

equivalentes.<sup>38</sup> De manera similar, también puede haber coordinación mediante procedimientos; el más notable de los cuales es el proceso presupuestario, que impone prioridades a todas las dependencias del sector público. La coordinación también puede ocurrir de abajo hacia arriba, por ejemplo, cuando un solo funcionario u organización es responsable de administrar una serie de servicios ante los mismos clientes.<sup>39</sup> Por último, la coordinación también se puede lograr mediante mecanismos menos formales, en particular redes de servidores públicos de carrera que pueden coordinarse mediante sus asociaciones personales, no mediante procedimientos formales.

Aunque se habla de la coordinación como un todo relativamente no diferenciado, se observan importantes distinciones en los estilos de coordinar la actividad pública. Fritz Scharpf,<sup>40</sup> por ejemplo, distingue entre la coordinación negativa y la positiva. La primera implica que los participantes sólo entienden de sus respectivos programas y objetivos, y procuran no interferir entre sí. Por su parte, en la coordinación positiva los participantes entienden de lo que los otros están haciendo y tratan de cooperar en la medida de lo posible para mejorar el desempeño de todos los programas en cuestión. A estos dos estilos, se podría añadir un nivel estratégico de coordinación en el que los participantes no sólo cooperan, sino que avanzan hacia metas comunes para la sociedad y el gobierno.

La fragmentación que ha caracterizado a la administración pública en las últimas décadas ha promovido mayores demandas de coordinación y coherencia.<sup>41</sup> En algunos casos, han sido demandas de coordinación más bien convencionales y en otros de programas de coordinación más estratégica. Es decir, en vez de sólo establecer mecanismos de cooperación entre los programas, la coordinación con un espíritu más estratégico intenta integrar los programas en torno de objetivos sociales más amplios y determinar

<sup>38</sup> C. Dahlstrom, B. G. Peters y J. Pierre, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 2011.

<sup>39</sup> Véase J. A. Halligan, "The Quasi-Autonomous Organization in an Ambiguous Environment", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 147-156. Las ideas de Eugene Bardach (*Getting Agencies to Work Together*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1998) sobre las colaboraciones como una forma de coordinación entre individuos en los niveles inferiores de las organizaciones representan otra forma de coordinación en el nivel más bajo. En esta versión se parte del supuesto de que buena parte de la coordinación entre programas ocurre cuando los representantes de estos programas negocian sus propósitos para hacerlos funcionar de manera más eficaz en conjunto.

<sup>40</sup> F. W. Scharpf, "Legitimacy in the Multi-Level European Polity", *European Political Science Review*, vol. 1, 2009, pp. 173-204.

<sup>41</sup> Véase Peters, "Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management".

qué aportará cada quien a la consecución de dichos objetivos. Este interés en pautas de integración más estratégicas, a su vez, tiende a forzar el traslado de la toma de decisiones a los niveles superiores de gobierno. Un estilo de gobernar basado en la fijación de prioridades es, casi por naturaleza, centralizador y desplaza el control hacia los presidentes, primeros ministros y sus gabinetes.

## 5. AUTONOMÍA E INTEGRACIÓN

Al igual que la integración de programas dentro del sector público, la integración del Estado y la sociedad ha sido otro tema dominante en la evolución de la administración pública en el último medio siglo. El estilo administrativo en el gobierno, antes mencionado, tendió a separar al Estado y sus decisiones de la sociedad. En ese modelo de gobierno, la burocracia estaba administrando la ley –procurando ser totalmente imparcial–, por lo que no prestaba particular atención a las demandas de la sociedad, excepto si estaban mediadas por el sistema político formal.

De acuerdo con la hipótesis de un estilo alternativo de gestión, podría mejorarse la gestión de la política pública mediante vínculos más estrechos con la sociedad. El sector público podría aprovechar los conocimientos especializados de los actores sociales para facilitar la administración, así como convencer a algunos de ellos de mostrar una mayor aceptación de las políticas. Aun en las sociedades con tendencia a destacar la autonomía y la autoridad del sector público, se podría recurrir a diversos actores sociales para hacer recomendaciones a la administración pública o para ocuparse, al menos parcialmente, de la instrumentación directa de los programas.

Los diversos modelos de gobierno que vinculan al sector público directamente con la sociedad trascienden a la burocracia representativa, incluso las versiones activas,<sup>42</sup> para asumir que la burocracia debe desempeñar un papel casi político en el establecimiento de ese vínculo con los grupos sociales. Estos planteamientos se basan en el principio lógico de que los vínculos con la sociedad generan más beneficios democráticos y de gobernanza. Desde la perspectiva democrática, el vínculo con la sociedad ofrece un segundo canal (además de las votaciones) para que la ciudadanía ejerza su influencia. En lo que respecta a la gobernanza, los grupos sociales participantes traen consigo conocimientos sustanciales sobre las políticas, así como una capacidad también sustancial para legitimar las decisiones que se toman en última instancia.

<sup>42</sup> Selden, *op. cit.*

Esta manera de invitar a los actores sociales a participar resulta muy evidente en las concepciones corporativista<sup>43</sup> o pluralista corporativa<sup>44</sup> de gobierno, pero también se puede hallar en planteamientos de gobernanza que no han institucionalizado de forma tan completa estas relaciones. En sistemas pluralistas como el estadounidense, el gobierno tiene interacciones con grupos de interés, aunque esto tiende a limitarse a unas cuantas organizaciones.<sup>45</sup> Aun en los sistemas más autoritarios, los grupos de interés pueden ayudar al gobierno a desempeñar algunas de las mismas funciones.

En épocas más recientes ha cundido el interés en el papel de las redes sociales como medios para vincular al gobierno con la sociedad civil. En el extremo, algunos estudiosos<sup>46</sup> y otros defensores de las redes han sostenido que estas estructuras son capaces de gobernar con más eficacia que las burocracias públicas, en vista de la rigidez y la falta de respuesta de estas últimas. De acuerdo con versiones menos extremas, estas estructuras pueden fomentar la capacidad instrumentadora y democrática del gobierno.<sup>47</sup> Las redes sociales representan, pues, fenómenos generales en la gobernanza contemporánea, pero pueden ser de particular importancia para la burocracia pública porque la mayoría de los vínculos entre la sociedad y el gobierno pasan por la administración pública.

Aunque en gran parte del análisis siguiente me ocuparé de la autonomía de las organizaciones públicas respecto a la sociedad, también ha ido apareciendo una amplia bibliografía sobre la autonomía de las organizaciones públicas respecto a los actores políticos y otras organizaciones públicas.<sup>48</sup> Esta autonomía es importante para las organizaciones burocráticas porque les permite establecer sus propias prioridades institucionales y también se puede relacionar (como en los argumentos de la nueva gestión pública) con la eficiencia de sus operaciones.

<sup>43</sup> H. Wiarda, *Corporatism: The Other "Ism"*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 2000.

<sup>44</sup> S. Rokkan, "Norway", en R. A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.

<sup>45</sup> En los sistemas pluralistas corporativos, la tendencia ha sido que cada ministerio o dependencia cuente ya sea con comités consultivos integrados por numerosas organizaciones que tienen algo que decir sobre determinada área de políticas, o con procedimientos para consultar a una gran diversidad de organizaciones.

<sup>46</sup> R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 652-667.

<sup>47</sup> Sorenson y Torfing, *op. cit.*

<sup>48</sup> D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputation, Networks and Innovation in Executive Agencies 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001; K. Yesilkagit y S. Van Thiel, "Political Influence and Bureaucratic Autonomy", *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 137-153.

No obstante, por otro lado el impulso hacia la autonomía entra en pugna con la necesidad de ejercer control político sobre la burocracia. Como señalaré a continuación, los conflictos entre la autonomía burocrática y la rendición de cuentas políticas siguen ocupando el núcleo del estudio de la administración pública. Aunque se puede conceder una autonomía sustancial a las organizaciones, los líderes políticos buscarán medios eficaces de control y dirección.<sup>49</sup> Gran parte de esa dirección ejercida por la política se ha vuelto más indirecta en respuesta a la adopción de ideas de la nueva gestión pública, pero aún hay tentativas de controlar la burocracia.

En resumen, en los modelos tradicionales de Estado y gobierno se ha dado por sentado que las organizaciones ciudadanas son componentes de ese Estado y deben actuar conforme a las normas formales y jurídicas que éste establece. Hay dos fuerzas contrarias que afectan ese modelo formal de gobierno. La primera es la de la sociedad, que procura vincular a las organizaciones burocráticas directamente con los actores sociales y asumir parte de su dirección. La otra fuerza está representada por la propia burocracia, pues las organizaciones intentan gozar de una mayor autonomía para definir al menos una parte de sus metas. Luego entonces, las dependencias burocráticas se encuentran en la intersección de la sociedad con otras instituciones políticas, por lo que desempeñan un importante papel de mediación y enlace.

## 6. RACIONALIDAD Y EVOLUCIÓN

Los fundamentos teóricos de la toma de decisiones dentro de la administración pública en las últimas décadas reflejan algunas cuestiones esenciales propias de las ciencias sociales en términos más generales. En este caso, la disyuntiva central considera si las decisiones se pueden entender como procesos racionales donde los administradores o políticos toman decisiones de modo tal que les rinda un máximo provecho para sí o para sus organizaciones.

Las teorías clásicas de la administración pública expresan de diversas maneras una opinión racional sobre cómo se deben gestionar los asuntos públicos. Parten del supuesto de que había principios claros para dirigir las organizaciones, públicas o privadas, y de que dichos principios se podían aplicar de manera bastante inequívoca. Por ejemplo, en las (tristemente) famosas ideas de la administración basada en planeación, organización, personal, dirección, coordinación, informes y presupuesto (POSDCORB, por

<sup>49</sup> G. Bouckaert, B. G. Peters y K. Verhoest, "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 202-218.

sus siglas en inglés) se daba por sentado que la gestión era racional y previsible. Desde entonces, Simon y muchos otros han puesto en tela de juicio esa premisa con bastante buen tino, pero algunos especialistas y administradores no han cambiado de opinión.

Los modelos para la toma de decisiones racionales constituyen el otro planteamiento principal frente a la administración pública que depende de un enfoque más o menos integral respecto a la racionalidad. Por ejemplo, la obra de William Niskanen<sup>50</sup> ha tenido una repercusión sustancial tanto en los círculos académicos como en el mundo real del gobierno. Como parte del movimiento general hacia las decisiones racionales dentro de las ciencias políticas, en varias ocasiones se ha intentado aplicar estrategias para la toma de decisiones racionales a la administración pública. Parte de esta investigación se ha centrado en el comportamiento de los individuos y otra en el papel de las organizaciones. Sin embargo, en ambos casos, se da por sentado que el comportamiento de un actor está determinado por la percepción de su propio interés.

Ha habido varias versiones del enfoque racional para gobernar, pero han sido contrarrestadas por otros tantos enfoques menos racionales para entender el funcionamiento de estas organizaciones. El pronunciamiento inicial de Herbert Simon acerca del hombre administrativo dio inicio a una importante corriente de teorización en la administración pública; en ella se insiste en la "racionalidad delimitada" y el papel de los miembros de las organizaciones y otros enlaces sociales en la capacidad de los individuos para actuar de una manera plenamente racional.<sup>51</sup> El argumento básico es que cualquier individuo u organización se enfrenta ante tantas decisiones posibles que la racionalidad integral es imposible y, por consiguiente, se puede lograr una mejor comprensión de las decisiones considerando los límites de la racionalidad (en gran medida derivados de las propias organizaciones). Este cuerpo de teoría y trabajos de investigación se puede ver en funcionamiento en una serie de importantes contribuciones a la teoría de las organizaciones, incluido el modelo de "cesto de basura"<sup>52</sup> y después en los inicios del nuevo institucionalismo.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Niskanen, *op. cit.*; A. Blais y S. Dion, *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

<sup>51</sup> B. D. Jones, *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

<sup>52</sup> M. D. Cohen, J. G. March y J. P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1972, pp. 1-25.

<sup>53</sup> J. G. March y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life*, Nueva York, The Free Press, 1989.

El incrementalismo es otro de los retos para la racionalidad integral en las organizaciones públicas.<sup>54</sup> Desde el punto de vista normativo, en este enfoque respecto a la toma de decisiones se sostiene que emprender disposiciones de gran escala implica un importante riesgo de cometer errores graves, por lo que se recomienda, atinadamente, a los responsables de las resoluciones que hagan “comparaciones limitadas sucesivas” y avancen paulatinamente hacia organizaciones y políticas con un mejor desempeño. Empíricamente, este enfoque señalaba que la complejidad de muchos procesos decisarios en el sector público –particularmente, la presupuestación– evitaba la racionalidad integral y tenía a arrojar resultados paulatinos.<sup>55</sup>

Estas tentativas diversas para entender la racionalidad de las organizaciones públicas tuvieron la importante función de recordarnos que la administración pública consiste en tomar decisiones y en formular políticas. Gran parte de la bibliografía en la administración pública se ha centrado en la gestión interna de las organizaciones y en la motivación de sus miembros. Si bien reviste importancia por derecho propio, esa gestión es de particular relevancia en cuanto a los resultados en materia de políticas que promueve para los ciudadanos.

## 7. AUTORIDAD Y DEMOCRACIA

En algunos sentidos, la última de las dicotomías que presentamos en este estudio de la administración pública es la más importante. En un sistema político democrático, el control de la burocracia pública constituye un reto crucial para los líderes políticos. La permanencia, conocimientos especializados y controles internos de la burocracia pública dificultan que ésta rinda cuentas a aquellos. Además, la burocracia pública debe mantener alguna autoridad para aplicar decisiones públicas en la sociedad y, por ende, son importantes algunas facultades jurídicas para la instrumentación y la elaboración de reglas a fin de ramificar las decisiones de las legislaturas.<sup>56</sup>

Aunque la capacidad de la burocracia para gozar de autoridad y desempeñar un papel eficaz en el gobierno es crucial, ese control político sobre el sector público también es muy importante para el gobierno contemporáneo. Esta preocupación por la rendición de cuentas suele expresarse en forma de controles democráticos, pero son menos los sistemas políticos de-

<sup>54</sup> C. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.

<sup>55</sup> A. Davis, M. A. H. Dempster y A. Wildavsky, “A Theory of the Budgetary Process”, *American Political Science Review*, vol. 60, 1966, pp. 529-547.

<sup>56</sup> C. Kerwin, *Rulemaking*, 4a. ed., Washington, D. C., CQ Press, 2006.

mocráticos que comparten algunas de estas preocupaciones sobre la manera en que los individuos nominalmente responsables de gobernar pueden controlar a esas organizaciones, cuyo propósito es auxiliarlos. Los instrumentos que se usan para el control, incluidas la ideología y la coerción, pueden ser diferentes, pero la cuestión básica de la rendición de cuentas tal vez no difiera en absoluto.

La necesidad de mantener la rendición de cuentas ha enfrentado una serie de retos en las décadas anteriores, muchos de ellos relacionados con los cambios ya identificados en la administración pública. Las ideas de la nueva gestión pública, por ejemplo, ponen de relieve la mayor autonomía para las organizaciones del sector público y la necesidad de “dejar a los administradores administrar”. De acuerdo con este planteamiento, la rendición de cuentas debe basarse primordialmente en el profesionalismo de los administradores y no en los mecanismos políticos y jurídicos habituales. Esa forma de rendición de cuentas se complica por la tendencia a remplazar un servicio público de carrera por un sistema de personal más abierto, lo que significa que los administradores públicos tal vez no están tan familiarizados con los valores del servicio público como sería necesario para garantizar una rendición de cuentas eficaz.

Los numerosos mecanismos alternativos para la prestación de servicios que se han vinculado con la nueva gestión pública plantean una serie de desafíos para cumplir con la rendición de cuentas en el servicio público. Por ejemplo, el mayor uso de alianzas entre los sectores público y privado para prestar servicios públicos ha hecho más difícil para los ciudadanos determinar quién es el responsable de esos servicios.<sup>57</sup> De manera similar, el mecanismo algo más sencillo de celebrar contratos<sup>58</sup> con proveedores del sector privado (comerciales y no comerciales) también difumina la rendición de cuentas y complica un poco más a los ciudadanos determinar quién es el responsable y cuáles pueden ser los orígenes de las fallas si un programa no funciona bien.

Un segundo reto, o quizás oportunidad, para fomentar la rendición de cuentas en la gobernanza contemporánea ha sido el establecimiento de nexos más estrechos con la sociedad civil, ya sea mediante redes o mecanismos menos formalizados de interacción.<sup>59</sup> Queda claro que hoy la rendición

<sup>57</sup> G. Hodge y C. Greve, *The Challenge of Public Private Partnerships*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.

<sup>58</sup> C. Hood, “Emerging Issues in Public Administration”, *Public Administration*, vol. 73, núm. 1, 1995, pp. 165-183.

<sup>59</sup> M. Considine, “The End of the Line?: Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships and Joined-Up Services”, *Governance*, vol. 15, 2002, pp. 21-40. También, véase R. Mulgan, “Accountability: An Ever-Expanding Concept”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 3, 2000, pp. 555-573.

de cuentas va más allá de esos actores sociales y llega hasta las instituciones y los funcionarios políticos. Esta difusión de la rendición de cuentas confunde hasta cierto punto la naturaleza del papel de las organizaciones públicas y exige que los administradores públicos respondan por los programas de gobierno ante diferentes sectores interesados. Sin embargo, pese a lo anterior, estos múltiples aspectos de la rendición de cuentas ofrecen una idea más adecuada de lo que ocurre dentro de los programas públicos y los mantiene más apegados a este ejercicio.

Hasta ahora me he referido a la rendición de cuentas de una manera no diferenciada, por así decirlo. No obstante, se trata de un concepto muy complejo que requiere de mayor desglose. En particular, se ha analizado en numerosas ocasiones la necesidad de infundir responsabilidad individual en los servidores públicos, así como de instituir mecanismos formales para aplicar la rendición de cuentas.<sup>60</sup> En parte como una reacción ante el utilitarismo de la nueva gestión pública, en varios países el servicio público y los académicos<sup>61</sup> han tratado de revitalizar cierta preocupación por los valores públicos<sup>62</sup> y el comportamiento ético dentro del sector público.

Además de los aspectos conocidos de la rendición de cuentas, se ha producido un viraje hacia la rendición de cuentas basado en el desempeño. Como componente de la nueva gestión pública, la gestión del desempeño ha tratado de evaluar lo que han hecho las organizaciones públicas y su eficacia. A medida que esto se ha institucionalizado como un componente, quizás central, de la rendición de cuentas, la lógica de ésta se ha alejado de la exposición de errores (en ocasiones trivial) para acercarse a cuestiones de desempeño promedio y mejoramiento del desempeño. Esta medición del desempeño también tiende a habilitar a los ciudadanos y grupos sociales para adoptar un papel más importante en la rendición de cuentas.

Cierta idea de democracia generadora de productos ha sido una extensión lógica de la rendición de cuentas basada en el desempeño en los gobiernos contemporáneos. Considerando que parte de la lógica de medición del desempeño consiste en divulgar información sobre lo que sus gobiernos están haciendo, esto ha significado que un volumen creciente de la actividad

<sup>60</sup> Se trata, desde luego, de un replanteamiento del conocido debate entre Friedrich y Finer acerca de qué era lo más importante para aplicar la rendición de cuentas: las instituciones o las normas. Desde que se propuso, hace alrededor de medio siglo, ese argumento ha seguido definiendo algunas de las cuestiones cruciales en la rendición de cuentas del sector público.

<sup>61</sup> Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>62</sup> M. H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

democrática gubernamental se relacione directamente con la burocracia. Cuando los ciudadanos observan que en su localidad la escuela está fallando o el hospital tiene altas tasas de mortalidad, son mayores las probabilidades de que se movilicen y presionen a las organizaciones locales para que mejoren esos servicios.

El viraje a la participación ciudadana mediante la burocracia pública no sólo representa cambios dentro del propio sector público, sino también algunos aspectos del declive de los mecanismos convencionales para la democracia. En la mayoría de las democracias desarrolladas se han registrado marcadas disminuciones en los niveles de votación, así como mayores reducciones en la afiliación a los partidos políticos. Se espera que el establecimiento de redes y otras formas de participación compense lo anterior en alguna medida, pero también existe la percepción de que ahora la ciudadanía está más preocupada por la prestación de servicios muy locales que por los temas más amplios en materia de las políticas.

En resumen, aunque a menudo se considera que la democracia y la burocracia son contrarias a la ética,<sup>63</sup> ambos conceptos se vinculan cada vez más. En cierta medida, si bien el avance de medios alternativos para la prestación de servicios ha complicado la rendición de cuentas, también ha ofrecido oportunidades para la participación ciudadana y el cumplimiento de la rendición de cuentas. Por su parte, el viraje al desempeño como mecanismo de rendición de cuentas ha abierto nuevas posibilidades para saber cómo trabaja el gobierno y cómo se pueden aprovechar sus éxitos y fracasos en el ejercicio de la rendición de cuentas. La dificultad para el gobierno contemporáneo estriba en la gran complejidad de la gobernanza, por lo que la rendición de cuentas también debe ser compleja y, hasta cierto punto, fragmentada.

## CONCLUSIÓN

En los últimos cincuenta años ha habido grandes cambios en la administración pública; sin embargo, también han persistido algunas cuestiones. En este análisis de ese medio siglo he intentado identificar los principales temas relacionados, así como sus respectivos cambios. Tal vez el hallazgo más fundamental sea que, de manera muy similar a lo que sostuvo Simon, hay movimientos de vaivén en los aspectos básicos de la administración, por ejemplo, la oposición entre gestión y administración. Por otro lado, además de los cambios básicos, también hay diferencias de un sistema político a

<sup>63</sup> B. G. Peters, "Bureaucracy and Democracy", en J. Pierre and J.-M. Eymeri-Douzanes (comps.), *Administrative Reform and Democratic Governance*, Londres, Routledge, 2011.

otro, de modo que en un análisis siempre debemos conocer e incluir el aspecto comparativo de la administración.

Estos cincuenta años también ponen de relieve la importancia de la administración pública. Para que los gobiernos sean eficaces, la administración pública debe ser eficaz. Al igual que la eficacia, la rendición de cuentas es importante para las acciones de administración. La administración pública, aun en los sistemas que no son plenamente democráticos, siempre enfrenta el problema del alcance de su autonomía y la manera en que los líderes políticos pueden ejercer el control sobre los funcionarios permanentes y expertos que se encuentran en la burocracia. De hecho, algunas de las principales transformaciones en el sector público en las últimas décadas tienen que ver con la autonomía con la que funcionan las organizaciones públicas.

La administración pública seguirá siendo el centro del gobierno durante algún tiempo, pese a las afirmaciones divergentes de los partidarios de los mercados y de las redes. Esta centralidad puede ser muy positiva para gobernar si los administradores públicos logran ser verdaderamente públicos y se esfuerzan por administrar los programas gubernamentales en beneficio de la ciudadanía. El desarrollo de la administración en el gobierno moderno ha tenido mucho que ver con el aseguramiento de la igualdad y la equidad, así como con la preocupación más visible de fomentar la eficiencia. Ésa debe seguir siendo la preocupación central tanto de los profesionales como de los estudiosos de la administración pública.

## REFERENCIAS

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam y B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- Arnold, P. E., *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905-1996*, 2a. ed., Lawrence, University Press of Kansas, 1998.
- Bardach, E., *Getting Agencies to Work Together*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1998.
- Blais, A. y S. Dion, *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.
- Bouckaert, G. y C. Pollitt, *Public Management Reform: A Comparative Perspective*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Bouckaert, G., B. G. Peters y K. Verhoest, "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 202-218.
- \_\_\_\_\_, *Specialization and Coordination in Industrial Democracies*, Basingstoke, Palgrave, 2009.

- Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Campbell, C. y B. G. Peters, *Organizing Government, Government Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
- Carpenter, D. P., *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputation, Networks and Innovation in Executive Agencies 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Christensen, T. y P. Laegreid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1972, pp. 1-25.
- Considine, M., "The End of the Line?: Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships and Joined-Up Services", *Governance*, vol. 15, 2002, pp. 21-40.
- Dahlstrom, C., B. G. Peters y J. Pierre, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 2011.
- Davis, A., M. A. H. Dempster y A. Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, vol. 60, 1966, pp. 529-547.
- Gerth, H. H. y C. W. Mills, *From Max Weber*, Londres, Routledge, 1948.
- Good, D. A., *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
- Gulick, L., "Notes on the Theory of Organization with Special Reference to the Government of the United States", en Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Organization*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.
- Halligan, J. A., "The Quasi-Autonomous Organization in an Ambiguous Environment", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 147-156.
- Hodge, G. y C. Greve, *The Challenge of Public Private Partnerships*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.
- Hofstader, R., *The Age of Reform: From Bryan to FDR*, Nueva York, Random House, 1955.
- Hood, C., "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, vol. 73, núm. 1, 1995, pp. 165-183.
- Jennings, E. T. y D. Krane, "Coordination and Welfare Reform: The Search for the Philosopher's Stone", *Public Administration Review*, vol. 54, 1994, pp. 341-348.
- Jones, B. D., *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.
- Kerwin, C., *Rulemaking*, 4a. ed., Washington, D. C., CQ Press, 2006.
- Landau, M., "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, vol. 29, 1969, pp. 346-358.
- Lindblom, C. E., *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.
- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1970.
- Lynn, L. E., "Public Management", en B. G. Peters y J. Pierre (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.
- March, J. G. y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life*, Nueva York, The Free Press, 1989.

- Meyers y Vorsanger, "Street-Level Bureaucracy and Policy Implementation", en B. G. Peters y J. Pierre (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.
- Moore, M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- Mulgan, R., "Accountability: An Ever-Expanding Concept", *Public Administration*, vol. 78, núm. 3, 2000, pp. 555-573.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton, 1971.
- Olsen, J. P., "Maybe It's Time to Rediscover Bureaucracy?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, 2006, pp. 1-24.
- Ongaro, E., "The Napoleonic Administrative Tradition", en M. A. Painter y B. G. Peters, (comps.), *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.
- Page, E. C., *Political Authority and Bureaucratic Power*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1984.
- Painter, M. A. y B. G. Peters, *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.
- Perry, J. L., "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, núm. 2, 2000, pp. 471-488.
- Peters, B. G., "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", en J. E. Lane (comp.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management", en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *Handbook of New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2010.
- \_\_\_\_\_, "Bureaucracy and Democracy", en J. Pierre and J.-M. Eymeri-Douzanes (comps.), *Administrative Reform and Democratic Governance*, Londres, Routledge, 2011.
- Pollitt, C. y C. Talbot, *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge, 2004.
- Randma-Liiv, T., "Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration", *Tranmes*, vol. 6, 2002, pp. 374-389.
- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 652-667.
- Rokkan, S., "Norway", en R. A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Roness, P. G. K., Verhoest K. Rubbecksen y M. MacCraith, "Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation", *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 155-174.
- Rutgers, M. R., "Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, vol. 29, 1997, pp. 276-300.
- Sahlin-Anderson, K., "National, Trans-national and International Constructions of New Public Management", en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.

- Salamon, L. M., "The Search for Efficiency through Reorganization", en P. Szanton y L. Salamon (comps.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, Chatham, N. J., Chatham House, 1981.
- Scharpf, F. W., "Legitimacy in the Multi-Level European Polity", *European Political Science Review*, vol. 1, 2009, pp. 173-204.
- Schick, A., "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, 1998, pp. 123-131.
- Selden, S. C., *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 1997.
- Simon, H. A., *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press, 1947.
- Sorenson, E. y J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, MacMillan, 2007.
- Sowa, J. E. y S. C. Selden, "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", *Public Administration Review*, vol. 63, 2003, pp. 700-710.
- Waldo, D., *The Study of Public Administration*, Nueva York, Random House, 1965.
- Wiarda, H., *Corporatism: The Other "Ism"*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 2000.
- Wilson, W., "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 56, 1941, pp. 481-506.
- Yesilkagit, K. y S. Van Thiel, "Political Influence and Bureaucratic Autonomy", *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 137-153.
- Zhao, Y. y B. G. Peters, "Democracy with Adjectives: Chinese Government and Bridge-Building Theory", documento inédito, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 2010.