

## La impracticable gestión pública por principios

Por *Ricardo Schmukler\**

### Resumen

La discusión acerca de los principios que deberían orientar las estrategias de gobierno y administración pública suele tensarse en períodos de agitación en el régimen político-administrativo y en las coaliciones que se configuran con el fin de dirigirlo. Para organizar las prácticas cobijadas bajo la noción de *gestión pública*, al pensamiento ortodoxo le resulta lícito asumir que existen vectores normativos de la acción cuya sola postulación es razón suficiente de su eficacia, lo cual hace innecesario discutir la conveniencia de regirse por ellos y justificarlos más allá del solo hecho de enunciarlos. El presente artículo procura contestar esta infundada y desconcertante premisa.

### Palabras clave

Administración pública – gestión – principios – teoría.

### Abstract

On times of political unrest affecting the republican regime, as well as the coalitions established to rule upon it, discussing basic principles as a means to determine governmental and administrative strategies leads to stressful and inconsistent dispositions. To organize public affairs, orthodox theorists and practitioners tend to effectually assume that there are certain normative vectors whose efficacy relies just on its mere postulation, making its justification idle. The present article is intended to dispute this unfounded and baffling premise.

### Key words

Public administration – public management – principles – theory.

---

\* Doctor en Sociología de la Universidad Católica Argentina (UCA).

## Introducción

Existen prácticas de gobierno y administración pública, y existe el estudio sistemático de dichas prácticas. Existen tiempos de relativa estabilidad y seguridad en las formas en que se organizan y conducen los asuntos públicos, y tiempos en que se cuestionan de manera cruda esas mismas formas por ineficaces, ineficientes, perimidas, perversas, autodestructivas. Aunque la práctica y su estudio se implican mutuamente, no son siempre concurrentes, y su divergencia suele agudizarse en períodos de *ansiedad paradigmática*, lo que renueva el interés por su discusión<sup>1</sup>.

En muchos funcionarios, suelen coincidir la disposición para cumplir con el desempeño esperado del cargo y, en virtud de la actividad que realizan, estudiar su campo en profundidad. En particular, quienes asumen el ejercicio de la función pública no solo como cumplimiento de obligaciones o explotación de oportunidades, sino como servicio suelen valorar la importancia de la reflexión sistemática aplicada al trabajo. De igual modo, hay estudiosos que se preocupan por abonar su campo teórico con el examen del quehacer efectivo de funcionarios y agentes públicos para que su reflexión no resulte de forzar observaciones hasta que satisfagan los presupuestos de su teoría, sino de la concordancia entre la coherencia lógica de la conceptualización y la evidencia empírica. En ambos casos, la unidad del pensamiento, la acción y el juicio hace que la distinción entre el practicante y el teórico se diluya, en beneficio de ambos.

No obstante, la tónica de los últimos años ha sido la de desmerecer la implicación mutua de la teoría y la práctica, y negar la integridad epistémica, metódica y valorativa de la acción de gobierno y administración pública. Se ha menospreciado la importancia de interpelar los hábitos mentales y las certidumbres muchas veces erróneas y de abrirse a la consideración de distintas perspectivas teóricas para comprender la práctica política y administrativa. Ello equivale a negarse a la reflexión imaginativa y desconocer que ninguna

---

<sup>1</sup> En el sentido que le dan Fox y Miller (1996), en tanto inquietud promovida por las sensibles interpelaciones teóricas y prácticas al *status quo* de la AP que expresa la tradición clientelar-burocrática, que sigue vigente aunque se la considere agotada.

teoría por sí sola contiene todas las respuestas para los problemas, dilemas y paradojas de la gestión pública. Asumir que teorizar no es someter el buen criterio a abstracciones sin sustento ni apartarse de la práctica implica asumir también que la actividad reflexiva consiste en ser consciente de los supuestos que subyacen al pensamiento, la acción y el juicio que se imbrican en la gestión.

De los distintos factores que pueden haberse conjugado para desvalorizar el teorizar, aquí se discute la pretensión ortodoxa de otorgar valor de verdad a postulados abstractos y universales que se adoptan como principios ordenadores de la acción. Por *ortodoxia del campo*, se entenderá las formas burocráticas o cuasiburocráticas de gestión y las formas gerenciales o de mercado, cuya filiación mutua es reconocida (Cunill Grau, 2004: 52), así como sus combinaciones e hibridaciones con prácticas preexistentes.

A escala global, la caracterización genérica de las administraciones públicas como *burocracias* no registró variaciones significativas hasta la última década del siglo pasado. Sin perjuicio de cuán aproximado se encuentre cada caso al tipo ideal descrito por Weber, esta consideración se mantuvo, a pesar de la clara persistencia y alcance de prácticas patrimonialistas y clientelares, especialmente arraigadas en la cultura organizacional y administrativa de países como la Argentina. En ese contexto, pudo haber sido entendible que el debate teórico hubiese quedado circunscripto a especialistas y académicos, y ajeno a los funcionarios. Sin embargo, la ruptura de la tensión paradigmática simbolizada por la caída del Muro de Berlín y el fervor antiburocrático que, de inmediato, sacudió al mundo, dieron lugar a un vasto movimiento de reforma de los regímenes políticos y administrativos. No es este el lugar para discutir la tensión entre los propósitos de democratizar y desburocratizar ni las estrategias alternativas que se pusieron a su servicio. Baste con recordar que el dilema se presentó y sigue presente, y que aquel proceso estuvo signado por reclamos para ampliar el espacio público y la participación democrática, expandir las comunicaciones y transacciones libres, difundir tecnologías cada vez más sensibles para la vida social, en buena medida, acompañados de un debate considerable. En consonancia con ese movimiento político, las iniciativas de reforma de las burocracias públicas se adoptaron como una estrategia gubernamental de hecho consensuada internacionalmente<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Las bases de la Nueva Gerencia Pública podrían rastrearse hasta el utilitarismo y el

El alcance de las iniciativas de corte gerencial fue muy desparejo, y sus logros quedaron muy por detrás de sus promesas. Las hibridaciones de burocracia y orientación por resultados no modificaron de manera sensible la pervivencia de la tradición. Sin embargo, pese a la frustrada promesa neogerencial y al creciente descontento de la sociedad, fruto de las inequidades que los cambios no saldaron y de los nuevos desajustes que generaron, el debate teórico fue mayormente eludido. Pudo más el afán gerencialista de no teorizar *cosa pública*, pues debía entenderse que el buen gobierno y la mejor administración no necesitan más que teorías fuertemente contingentes (Jones, 2000)<sup>3</sup>.

McSwite (1997) destacó que la administración pública es un campo de acción mal predispuesto en lo intelectual, pues es a partir de un fuerte y arraigado compromiso del funcionariado con la práctica que la tradición funda sus fortalezas. Este compromiso, a su vez, alimentó su desconfianza respecto de las abstracciones que no rinden homenaje a la inmediatez de la experiencia física. Me permito agregar que, en un sentido no siempre manifiesto, esto se asocia a la presunción de que solo importa el presente, siendo este el término que especifica la idea de *gestión*. En este

---

individualismo metodológico dieciochescos, pero su basamento próximo está en la crítica antiburocrática de economistas y politólogos institucionalistas de los cincuenta, mediada por teorías conductistas y de la elección racional. Sin embargo, en más que buena medida, el disparador conceptual del movimiento de los noventa está en el informe al Partido Comunista de la URSS (junio 1987) con el cual Mijail Gorbachov delineó el alcance de la *perestroika* (reestructuración) que pondría fin al régimen de la burocracia soviética. Solo después de este anuncio, cayó el Muro de Berlín, y Osborne y Gaebler publicaron *Reinventing Government* (1992), texto canónico de la NGP, cuyo prólogo auspiciaba una «perestroika americana».

<sup>3</sup> Pongárese la autocongratulación de los auspiciantes de reformas de corte gerencial junto al creciente descontento social de las últimas dos décadas, manifiesto en actos de protesta y activismo por fuera de los marcos tradicionales instituidos, y la ineficacia relativa de los poderes gubernamentales y administrativos para contener la creciente inequidad, el desempleo y el subempleo, la apropiación de hecho de espacios públicos y privados, las migraciones y la criminalidad, incluyendo la trata y abuso de personas, el narcotráfico, el terrorismo y otras manifestaciones que han ido minando seriamente la confianza pública y la legitimidad de sus formas de gobierno y administración.

sentido, la duración, la trayectoria, el pasado y el futuro serían formas del tiempo accesibles solamente por la imaginación, formas ilusorias, meras declinaciones de un presente continuo y perpetuo<sup>4</sup>. Así como la vocación reformadora de la ortodoxia permite colonizar el futuro con conjeturas más o menos razonables, aun sabiéndolo *no-acontecido-todavía* y, como tal, incontrastable, también permite apropiarse del pasado actualizándolo mediante re-significaciones de igual modo incontestables. La ilusión de cancelar el tiempo —que es negar la historia y la cultura— y la pretensión de sustituir la reflexión imaginativa por la sujeción de los desempeños a principios generales es el problema central que discute el presente artículo.

## 1. El espejismo de una administración pública científica

Las formas de gobierno y administración pública son anteriores a la formación de los Estados, aún cuando, ya constituidos, se les conceda preeminencia. Toda vez que una comunidad de personas desarrolló un sentido idiosincrático de vida en común —familia, clan, tribu—, antes de constituirse formalmente en asociación política, realizó esa vida en común de alguna manera estructurada ordenando sus capacidades mediante la conservación y los cambios que posibilitaran que esa forma de convivir se reprodujera y perviviera. El autoreconocimiento implica organización y lenguaje, autonomía para nombrarse y nombrar, que es el primer acto idiosincrático de autoridad y, por ende, autogobierno. Significa capacidad para administrar los materiales y quehaceres de la vida pública. A partir de aquí, fue posible erigir una organización compleja, controlada, capaz de coaccionar y de imponer trabajos y tributos para proveer a la autoconservación y, quizá, ampliar el territorio y la hacienda, así como mantener el vínculo con otros Estados más o menos vecinos.

Es dable suponer que las formas de organizarse y administrar estuvieron regularmente acompañadas, precedidas y sucedidas por alguna clase de

---

<sup>4</sup> Anunciar el «fin de la historia» como provocación intelectual —como se supone lo hizo Francis Fukuyama originalmente— tuvo virtudes que su postulación como dogma orientador de las prácticas políticas e institucionales esterilizó por completo.

argumento, ya sea como conjetura *ex ante*, explicación *ex post* o mezcla de ambas disposiciones teóricas. «Ningún problema nos pertenece más intensamente —dice Roberto Esposito— que aquellos que han sido pensados desde siempre» (1996: 14). Este señalamiento enfatiza que las cuestiones cruciales en materia de gobierno y administración pública son preestatales y que pertenecen a la forma primordial del pensarse a sí misma la vida social, que es conversación antes que desempeño ordenado y virtuoso, deseo antes que obligación, filosofía antes que ciencia. Naturalmente, la formación de los modernos Estados Nación y aún las formas asociativas supraestatales han agregado complejidad a los procesos de estructuración y a los debates, tanto en el orden de los fines como de los medios. Pero las preguntas clave sobre la vida pública no han variado en lo sustancial desde el fondo de los tiempos: ¿en qué consiste un buen gobierno y una sana administración?, ¿cuál es la forma deseable de procurar el bien común?, ¿cómo sería posible la justicia?

Postular que la práctica administrativa pública debe orientarse por principios es atributo de la ortodoxia, tanto en su forma clásica como gerencial, y clave de sus tradiciones y variaciones contemporáneas. También es de vieja data la prevención contraria a esta ilusión de reflejar, *espejar* en conceptos infatigables las múltiples redescriptiones a que puede dar lugar cualquier experiencia humana. Michael Harmon puntualizó problemas y dilemas imposibles de soslayar toda vez que se reclama la regencia de los principios sobre la práctica administrativa pública, en el sentido de acción efectiva, conocimiento, experiencia. En síntesis, Harmon (1995) sostuvo que quienes procuren obrar en la práctica de conformidad con principios abstractos y tomar decisiones en consecuencia habrán de enfrentarse con la *aporía* o colisión entre principios competitivos, la imposibilidad de excluir las emociones del dominio de la acción, las pretensiones desmesuradas de una conciencia puramente *racional* y la ilusoria posibilidad de una moral individual.

Cuestionar la preeminencia de la racionalidad instrumental sobre otros disparadores de la acción administrativa no implica menoscabar las virtudes de la razón y los beneficios que trajo al mundo su disciplina,

aplicada de manera metódica para resolver problemas o aventurar el pensamiento en los distintos órdenes de la vida social. No se trata de auspiciar el desencanto con el saber riguroso ni de postular para la ciencia la necesidad de un antídoto anti o irracional que permita recuperar para las prácticas sociales las disposiciones y valores del tiempo de la magia y la superstición que la razón luminosa dejó atrás. No se propone aquí ninguna regresión semejante.

Las limitaciones de la ortodoxia para regir los procesos político-administrativos, en el marco del Estado de derecho, han sido debidamente acreditadas. Esas limitaciones se invocaron para justificar la avasallante disposición antiteórica y antipolítica de las iniciativas de reforma que auspició el *optimismo gerencialista* de los noventa para trascenderlas. Entre las formas burocráticas puras y el puro gerencialismo —casi nunca materializadas en su dogmática pureza—, hay una vasta diversidad de adaptaciones y mixturas, concurrentes al sostenimiento de la gobernabilidad de nuestro tiempo. Más allá —pues hay vida más allá de la administración científica, la burocracia y el mercado—, hay otras formas de pensar, actuar y valorar cosa pública, que derivan de persuasiones interpretativas, constructivas, pragmáticas, *conversacionales*<sup>5</sup>.

Por lo pronto, convendría abandonar por completo la pretensión de una *ciencia* del gobierno y la administración pública, y abogar, en su lugar, por una teoría integradora del pensar, el actuar y el valorar la *cosa pública*, en la multiplicidad de voces y duraciones, individuales y colectivas, que la realizan como conversación y le otorgan sentido. Esto es, abogar por una teoría genuinamente res-publicana, *cosapublicana*, de las prácticas y políticas institucionales que conciernen a todos. En su marco, sería posible reflexionar sobre la idea de ciencia de la gestión pública, pues obliga a preguntarse por la legitimidad de semejante autoridad —cuestión singularmente sensible en tiempos de desasosiego— y del poder fundado en tal capacidad. Ello incluye su utilidad o servicio, vinculada con las formas del convivir, que son siempre multidimensionales, complejas, inacabadas.

---

<sup>5</sup> La misma Nuria Cunill Grau (2013) reconoce la existencia de este «arsenal teórico y práctico ya disponible que invoca la ampliación del espacio público como alternativa al tipo de participación ciudadana que sugieren los enfoques de mercado».

Toda declaración predica una forma. Decir *gobierno y administración pública* es hablar de las formas que asumen sus manifestaciones sensibles y representaciones mentales. De igual modo, presumir que la forma es un universal lógico de sentido y relacionamiento de tales manifestaciones es parte de los presupuestos metódicos de afirmar que la ciencia es sustento de la cuestión. Cabe advertir, no obstante, que comparar de manera metódica formas de pensar, hacer y valorar cosa pública no necesariamente reivindica una determinada práctica científica, sino que supone una búsqueda rigurosa y sostenida de significados y aspiraciones.

Debemos a Bonnin (2009) y al calor de la Revolución Francesa la primera obra en la cual se trató la administración pública como sistema científico. Al amparo del fervor iluminista, en 1808, postuló la *Ciencia Administrativa* que debía regir esta práctica, tanto en su *método de organización* —estructuración— como en sus *medios de ejecución* —procesos, gestión—, de conformidad con *principios de naturaleza universal e invariable*; esto es, regido por ordenadores fuera del tiempo y de toda hechura irremediamente histórica, de toda singularidad inevitablemente cultural.

Anticipándose cien años a la obstinación de Taylor, Bonnin entendió la administración pública como *ciencia* en lo atinente a la *teoría* y los *principios productores* de las cosas administrativas; como *arte*, en cuanto a la aplicación de tales principios y la ejecución de las leyes; y, como *institución política*, en lo que respecta al sistema de autoridades ejecutivas o ejercicio del poder. Luego, *ciencia, arte e institución política* conformaron la tríada fundacional del primer sistema completo de las ciencias administrativas, pues, así como el proceso de secularización y racionalización había facilitado fórmulas para administrar la justicia y brindado máximas para organizar del gobierno, Bonnin consideró que también habría que proveer de reglas y principios ordenadores a la propia administración.

Apelar a la ciencia es exaltar una fe racional. Incluye su fundamento, su propósito y las condiciones de realización y validación siempre como manifestaciones comprensibles desde la razón. Más allá de tratar de dirimir aquí lo que debe entenderse por *ciencia* —tema que excede este

trabajo y mi aptitud para limitar desacuerdos epistémicos y valorativos—, la apelación obliga a reconocer, al menos, las siguientes presunciones:

- a. Las declaraciones emitidas bajo el amparo de la ciencia revisten de autoridad o respaldan la autoridad que el declarante ya posee, pues añaden al derecho —sentido de lo bueno y lo correcto— y la obediencia —sentido el mando y lo debido— el valor de la verdad. Autoridad y ciencia constituyen, en esta acepción, formas de poder.
- b. Las explicaciones científicas tienen imperio normativo y operan como predicciones seculares y, por lo tanto, son vectores lanzados hacia el futuro. El ejercicio de este poder permite dominar —colonizar, controlar— a distancia y por anticipado.
- c. Una administración científica es concordante con el carácter universal e invariable de la sociabilidad humana y la única que puede satisfacer razonablemente las exigencias de moralidad de la acción gubernamental —une así el sentido de lo bello al de lo bueno y lo verdadero—.

No extraña que los beneficios que la ciencia, su método y su filosofía —evoco a Mario Bunge con intención— trajeron a la vida social para su conservación y mejoramiento hayan sido sensatamente reclamados para la práctica del gobierno y la administración. De hecho, la ortodoxia quedó consagrada en forma triádica también —triple abordaje que evoca la posesión de la verdad, la bondad y la belleza— como articulación racional de

- la burocracia o modo de dominación por estructura legal-racional, según la tipificó Max Weber, como forma preeminente de organización;
- la competencia técnica y políticamente neutra de un cuerpo de administradores profesionales como forma preeminente del desempeño de los agentes públicos;

- el recurso sistemático a la ciencia, la razonabilidad y el cálculo como forma preeminente de conceptualizar y evaluar la práctica política y administrativa.

Sin embargo, la confianza en la efectividad de esta triple articulación no tardó en minarse, tanto por la crítica teórica cuanto por la frustración de la ciudadanía crecientemente desilusionada, insatisfecha o descentrada —la calificación dependerá de la perspectiva que se adopte—. Al estudio de Woodrow Wilson (1887), destinado a determinar en qué consiste el obrar exitoso de un gobierno y cómo puede lograrlo con la máxima eficiencia y el mínimo costo, así como al prospecto de una «administración científica», que, a partir de Taylor, se convirtió en contenido subyacente del lenguaje de la administración pública (Farmer, 1995) o conciencia operacional del funcionariado, no tardaron en surgirle interpelaciones. Herbert Simon, por un lado, y Paul Appleby, Robert Dahl y Dwight Waldo, por otro, criticaron la consistencia lógica y política de las distinciones del modelo ortodoxo.

La pretensión de administrar por principios generales fue atacada de manera puntual por Simon (1947). Para él, los principios de la ortodoxia funcionan como proverbios: incontestables en un sentido abstracto y general, inconducentes en la práctica particular. No creía en su eficacia, ni aún en su mera existencia, pese a que aceptara que, quizá, algún día, pudieran descubrirse principios de alcance universal e invariable<sup>6</sup>. En todo caso, Simon procuraba distinguir claramente *administración* de *política*, lo cual satisfacía la condición de la ortodoxia anticipada por Wilson. En cambio, Appleby y, sobre todo, Waldo, reclamaron un compromiso mayor y explícito con el carácter público, es decir, *político* de la administración y con los valores republicanos y democráticos que le dan sentido. «Lo que hace pública a la AP —dijo Waldo— son los valores derivados de la teoría política de la democracia». Bien recuerda Harmon que, al debatir con Simon, a Waldo no le preocupaba diferenciar la administración de la política, porque asumía como natural tal condición, sino diferenciarla

---

<sup>6</sup> Oscar Oszlak trajo a colación un magnífico ejemplo actual de ineffectividad principista durante una conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, en marzo de 2017: «Tanto más Estado cuanto sea necesario, tanto menos Estado cuanto sea posible».

de la *ciencia* (1995: 43). Dahl se sumó para cuestionar la creencia de que una ciencia de la administración era posible y deseable, toda vez que no era posible ni deseable excluir de la gestión pública las muy complejas y dificultosas *consideraciones normativas*. Esto es, no era posible ignorar que los problemas de hecho y de valor, los dilemas empíricos y las preocupaciones morales están siempre presentes y que son inseparables en la *práctica* de la administración pública, lo acepte o no la teoría dominante.

El segundo momento de la crítica a la pretensión de una administración pública científica vino de la mano de teorías económicas, aunque su fundamento haya tenido carácter político. Vincent Ostrom distinguió la *administración burocrática* de la *administración democrática* para enfatizar la importancia real de la segunda sobre la virtual de la primera. La economía le sirvió a Ostrom para resaltar el carácter sesgado hacia la oferta de la centralización de la autoridad por la vía jerárquica, en desmedro de la demanda diversa e indeterminada de una ciudadanía descentrada y fragmentada, que es la que se corresponde con una república democrática. Para él, insistir en focalizarse en la provisión de bienes y servicios en virtud de garantías abstractas llevaba a constituir un régimen *simbólico*, opuesto a la vida concreta, donde la preocupación por la eficiencia de las prestaciones gubernamentales, concentradas en el Ejecutivo, descalificaba progresivamente las funciones *ceremoniales* —o intrascendentes— del Legislativo, las cortes, los concejos deliberantes y las demás autoridades «descentradas/desenfocadas» (Harmon, 1986).

## 2. El neoespejismo de una administración pública gerencial

En los noventa, la crítica de Ostrom a la burocracia en pos de una teoría rigurosamente republicana y democrática se adoptó para auspiciar —como paradoja— su negación. La *perestroika* (reestructuración) —soviética y americana por igual, tal como saluda el *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler al empeño de Gorbachov— alentó un concepto para las iniciativas de reforma, que terminaría consolidándose como Nueva Gerencia Pública. Sus términos se adoptaron por consenso

internacional para convertirse en la nueva conciencia operacional de la gestión republicana.

La oposición burocracia vs. democracia pasó a ser burocracia vs. mercado. La historia parecía haberse resuelto en una síntesis virtuosa: democracia y mercado podían considerarse teorías básicamente idénticas. Weber, quizá, llegó a temer que la política sucumbiera a manos de una burocracia convertida en forma legal-racional del despotismo, pero, difícilmente, haya imaginado que esta misma pudiera vaciarse en un molde transaccional tanto o más autoritario. La identidad de las teorías quedaría establecida toda vez que la democracia se resolviese en mercado. Entendida como simple agregación de preferencias individuales que se hacen efectivas de manera racional, la democracia importa de manera primordial como regla para la toma de decisiones y solo de forma subsidiaria como forma de la humana disposición a convivir en armonía y paz. En cambio, en tanto convivencia, se hace cargo, o debería hacerlo, del complejo entramado del tejido social, fruto de las condiciones que, en el tiempo y según la cultura de la sociedad, definen intereses y deseos encontrados. Esta es la clase de convivencia específicamente republicana, nunca exenta de errores, frustraciones, conflictos, olvidos e inconclusiones, que los procesos reduccionistas *racional-democráticos* de toma de decisiones tienden a ignorar, cuando no se obligan a ello.

Este entusiasmo duró bastante menos que el optimismo modernista. Apenas iniciado el siglo *xxi*, los auspiciantes del modelo gerencial de gestión pública reconocieron que, a la luz de múltiples experiencias de reforma, llevadas a cabo en varios países durante más de una década, aún resultaba imposible decir qué funcionaba bien, qué no funcionaba, en qué contextos y en qué condiciones, y por qué (Jones, 2000). Sin perjuicio de tan crucial ignorancia, se autocongratularon por estar en el rumbo correcto y contar con los *principios correctos* para reformar y modernizar el gobierno y la administración. Así lo explica el informe de relatoría del congreso de Sydney:

... todos aquellos que favorecemos el incremento de la eficiencia gerencial del gobierno no ignoramos, ni deseáramos hacerlo,

algunas de las consecuencias distributivas negativas del cambio, tales como [haber generado] una mayor disparidad de ingresos para el conjunto de la sociedad, una disminución sensible de la capacidad adquisitiva de muchos, el aumento de la pobreza, el empeoramiento de los servicios de salud, de educación y de los servicios sociales en general...

Pocos años antes, Robert Behn (1998), un lúcido adherente al prospecto gerencialista, había advertido una carencia crucial del credo: el modelo gerencial, que, con tanto vigor, contradecía la ortodoxia burocrática, carecía de una teoría política que lo nutriera de valores republicanos y democráticos. En su lugar, solo reclamaba un vago apego teórico a la motivación individual y a los costos de transacción, dejando de lado el «carácter eminentemente público» de los deseos individuales que Ricoeur, evocando el concepto de *mediación simbólica*, de Clifford Geertz, subrayaba están presentes en la «codificación de la acción social en la que tiene lugar la acción individual» (Ricoeur, 2010: 225). Así, pese a sostener la importancia de la orientación por resultados, Behn levantó preguntas sencillas: ¿quién decidirá cuáles resultados habrá que producir, y quién habrá de producirlos?, ¿quién diseñará el proceso de producción y validación de resultados?, ¿quién validará este diseño? Al intentar responderlas, advirtió que las posibles respuestas corresponderían a una teoría republicana y democrática, de la cual carecía el afán reformador gerencialista.

Frente al empantanamiento de la cuestión científica y la mala reputación del modelo antipolítico, avanzó la idea de una salida neweberiana. Esto implicaba actualizar el denominado *programa de Weber*, a costa de traicionar al alemán, cuyo pensamiento no autoriza semejante caracterización instrumental de su tipo ideal. En este caso, el significado de *weberiano* puede conjeturarse con facilidad, pero ¿qué puede significar el apóposito protector *neo* en la idea de un Estado, gobierno y administración neweberianos? Cabe sospechar que signifique encapsular la orientación gerencial-resultadista como microteoría adosada al pretendido institucionalismo y, si se me permite una invocación precientífica, el *espíritu* del mercado, en aras de evitar los desencuentros que la historia opone a la estética de la lógica formal.

En ese contexto, Nuria Cunill Grau asumió el reto de validar la «cuestión democrática». Su primera tesis al respecto es que la democratización implica convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control; la segunda, que «la democracia en la administración pública es una solución válida solo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental». Cuando considera vías para una administración democrática, la autora expresa cierta simpatía por propuestas que emanan de lo que denomina *modelos alternativos a la ortodoxia*, tales como los abordajes discursivos y las teorías neorepublicanas —la insistencia en el apóposito *neo* es de la autora—, aunque lamenta que estas propuestas caigan «fuera del campo institucional del Estado». También lamenta que estas teorías promuevan, a su entender, un activismo ciudadano y del funcionariado público eventualmente atentatorio contra la eficiencia gubernamental y administrativa, pues «la significación de una activa ciudadanía va más allá de la efectividad de las organizaciones y del logro de sus objetivos» (Cunill Grau, 2004).

### **3. El pluralismo epistémico y los principios rectores de la acción**

En buena medida, los frustrados intentos de reforma y de modernización en clave gerencial responde a un rechazo explícito del teorizar y a la pretensión de seguir solo *lecciones de la experiencia*. Esta es la misma matriz propositiva que sirvió a Wilson para cancelar el debate sobre la tensión entre política y administración (2009: 12), y, antes aún a Malthus, para postular sus opiniones como hechos autoevidentes, cuya demostración no requería más que declarar de manera general la realidad con una somera visión de conjunto (1966: 44). El reclamo de «teorías fuertemente contingentes» (Jones, 2000) es un intento precario de prescindir de la historia y la cultura, olvidando que los procesos de reforma son, en opinión de Donald Kettl, inevitablemente culturadependientes (Lynn, 2008). Prescindir de la historia y la cultura es un vano e inconducente empeño por negar el tiempo como ordenador radical de la misma experiencia que se reclama contingente y virtual antes que procesal y efectiva.

En clara disidencia con esta ortodoxia, la contestación constructiva, interpretativa y pragmática que Cunill Grau reconoce y aquí se auspicia implica, entre sus disposiciones centrales, lo siguiente:

- a. No es un imperativo moral que la acción de gobierno y administración funde su alcance en principios generales, pues a ellos subsiste el dilema de la aporía o imposibilidad de decidir entre principios contrapuestos y de singular dignidad y nobleza —lo anticipó Simon en 1947, y lo detalló Harmon luego—.
- b. La gestión por principios no suele considerar que la sobreactuación de su virtud puede degenerar, de manera paradójica, en su propio vicio: ¿en qué punto la libertad se transforma en libertinaje; el orden, en opresión; la igualdad, en indiferencia; la moral, en moralina; y el *principio mismo*, en *dogma*?
- c. Postular que la razón moral solo puede servir al interés general si niega o reprime las pasiones y las emociones es postular un imposible. No hay acción humana sin emoción; no hay razón sin imaginación.
- d. Postular, además, que puede operar por principios abstractos, por fuera de la historia y de las circunstancias de los sujetos morales es otro imposible. Todo problema —sugería Bataille— es el de un empleo del tiempo (Didi-Huberman, 2006). Toda idea —incluso la de principio— remite al tiempo, a su emergencia y desarrollo en un proceso, a las formas de su conservación y cambio, radicalmente temporales.
- e. Asociado a ello, es ya creciente el convencimiento de que no es posible distinguir el pensar como previo al decidir y al actuar. No solo el conocer es acción efectiva, sino también lo son el juicio y la apreciación estética y moral.
- f. En el dominio público, no hay hechos ni problemas de hecho que no sean simultáneamente problemas de valor. En toda

situación de interés público, colapsan de manera conjunta la carga empírica y el valor moral.

- g. En el orden de las explicaciones —siempre necesarias para justificar una posible actuación—, los principios explicativos son recursos metódicos que cancelan la explicación (Bateson, 2000: 39).

La lista podría ser más extensa, y no habría práctica que la agotara. El modelo de la acción racional, imprescindible para sostener la viabilidad y la importancia de una ciencia del gobierno y la administración, es de suyo problemático, por la forma en que limita y enmascara la comprensión plena de los procesos de la vida social, que no son otros que los del convivir humano. De los científicos, aprendimos que no se puede hacer *ciencia* de sistemas no determinados estructuralmente; esto es, sistemas cuyo operar no esté regido por relaciones fijas y delimitadas por los acoplamientos, atributos y capacidades propias de los elementos que los constituyen. Los sistemas políticos no son sistemas determinados estructuralmente: son hechura humana y, por lo tanto, están hechos por alguien, con determinación e indeterminación, ensayo y error, certidumbre e incertidumbre, previsiones e imprevistos, intereses materiales y simbólicos manifiestos y ocultos, voluntades, penurias, memorias, olvidos, ilusiones, silencios. Tienen condicionamientos y límites, sin duda, que es posible y necesario pensar sistemática y rigurosamente, pero ninguna determinación irreversible cabe a la realidad de los sistemas políticos o sistemas de gobierno y administración pública, que, por definición, constituyen determinadas realidades y, a su vez, realidades cualesquiera<sup>7</sup>.

El método científico facilita comprender los mecanismos y procesos inherentes a los sistemas con determinación estructural. No obstante, aplicarlo sin más a los mecanismos y procesos de los sistemas políticos no determinados estructuralmente produce resultados distorsionados, poco confiables, cuando no irrelevantes. No debe minimizarse la cuestión metódica. La acción de gobierno y administración pública no

---

<sup>7</sup> Rosset denomina *insignificancia de lo real* a esta propiedad de toda realidad de ser indistintamente fortuita y determinada, «la de ser siempre al mismo tiempo *anyhow* y *somehow*: de cierta manera, de cualquier manera» (2004: 24).

queda contenida plenamente en un marco interpretativo que reduzca su método a la racionalización y al cálculo, con toda la importancia que tiene esta racionalidad, que no debe desecharse. La comprensión que reclama el dominio público no es materia de ciencia solamente —los primeros positivistas lo supieron—, sino también de arte y conversación.

La crítica discursiva y pragmática a la ortodoxia aporta método. Farmer (1995) lo denominó *reflexión interpretativa*, y se relaciona con el modo en que vemos y entendemos, y las posibilidades de ver y entender algo diferente si adoptamos otras lentes y modos de ver y entender. Así, reflexionar en sentido interpretativo implica comprender la gestión pública, sus problemas y dilemas de manera condicionada, dado que depende fuertemente de la lente con la cual la observamos; que es decir con la lógica formal y propositiva con que pretendemos explicarla, con la teoría y el método con el que nos proponemos reducirla a una serie relativamente controlada de causas y efectos aceptables en lo racional<sup>8</sup>.

Reflexionar de manera interpretativa auspicia la imaginación, tan necesaria para conducir los asuntos públicos en una república democrática, donde la ética pública no debería entenderse como una iluminación de la práctica, sino práctica ella misma, saber y método autoreflexivo. Una república democrática es una invitación antes que un programa, pero no puede realizarse de manera satisfactoria si la pluralidad de voces se distorsiona manipulando la representación política, engañando de forma persistente y abusando de la discreción administrativa. Por ello, teoría y método genuinamente constructivos han de reivindicar la importancia del *escuchar* y el *comprender* (Gadamer, 1997) que hace posible la legitimidad propia en la legitimidad de los demás<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Una somera lista de métodos de investigación interpretativa provista por Dvora Yanow y Peregrine Schwartz-Shea incluye la investigación en acción, el análisis del discurso, la deconstrucción, la teoría fundamentada, la etnografía, la genealogía, la investigación fenomenológica, la semiótica, el interaccionismo simbólico, entre una treintena de alternativas más (2014, xxiii).

<sup>9</sup> Aunque excede el marco de este artículo, es preciso anotar que el reclamo de Gadamer para que prestemos atención al lenguaje y a la música coincide, en este preciso sentido, con el de Farmer, para quien la reflexión interpretativa es un arte que permite comprometernos «en un proceso de

Por definición, no se aboga por el cese inmediato de ninguna práctica de gestión pública en particular, sea de alguna forma ortodoxa o no, toda vez que esa práctica sea efectiva, conducente, contribuyente, pues siempre es posible integrar distintas prácticas en el proceso común. David Farmer expresa con sencillez la aspiración política del método: proveer una base intelectual para un renacer justificado de la confianza de la gente en la administración pública, confianza que —no es preciso reiterar— hoy está fuertemente deteriorada.

Contra esta pretensión se levanta el reparo principista: el pluralismo epistémico o político conduce al relativismo teórico y práctico y, por ende, a la inseguridad y a la inconsistencia moral. Farmer sugiere que aquí cabe la distinción entre la *lógica del descubrimiento* y la de la *justificación*. Si una premisa falsa ayuda a concebir una conclusión valiosa —dice este argumento— bienvenida sea; la llamamos *imaginación* en un sentido constructivo y favorable. En el orden del descubrimiento, no se precisa ser freudiano —dice Farmer— para celebrar la existencia de Freud. Pero esto no implica aceptar también que una falsa premisa puede ser un componente útil o aceptable en una justificación, no importa si fue adoptada por error, cansancio o deliberadamente. En la gestión pública, el agente debe valorar y decidir aún sin tener un conocimiento perfecto y acabado del asunto acerca del cual opina y decide. Este proceso —Simon lo definió como el de la *racionalidad acotada*, propia del *homo administrans*— no equivale a validar la ignorancia indolente, la incompetencia ni la deshonestidad intelectual. Simplemente, ocurre así con las posibilidades de la razón, no es *antinatural* que suceda, y no es sensato plantear que las dudas que subsistan a una decisión de política y gestión públicas —¿es esto lo mejor que podemos hacer en la presente circunstancia?— se objeten por expresar el relativismo técnico y moral del administrador.

---

diálogo lúdico y en sintonía con el contenido subyacente del lenguaje de la burocracia pública» (1995: 4). Es la persuasión del autor, que sugiere prestar atención a la preeminencia del tiempo en los procesos organizativos, lingüísticos y musicales por igual (Schmukler, 2002).

Las teorías políticas, económicas, psicológicas y demás —por ejemplo, los planes de gobierno y las políticas públicas) — no son redescripciones objetivas de ninguna *realidad* constituida por *hechos* incontrovertibles, sino interpretaciones, formas de ver y declarar de quienes así acuerdan y discrepan, con la calidad de sus argumentos. La antigua sabiduría enseña que no fue el desvarío lo que nos condenó a la tierra, la sospecha, y la sudorosa rectificación de los errores. Desde que la curiosidad y no la lujuria, nos hizo caídos en el mundo, desgraciados por el conocimiento y sujetos al método, los únicos paraísos posibles —sentenció Borges— son los paraísos perdidos. No habría teorías, en definitiva, si no hubiera esperanza: este es el único bagaje cuyo abandono garantiza la entrada al verdadero infierno.

## Conclusión

No hay tal cosa como una ciencia del gobierno y la administración pública ni cabe lamentar su ausencia. No hay tal cosa como principios rectores del gobierno y la administración pública inoxidables, incontestables, libres del tiempo y las contingencias de la historia y la cultura ni cabe esperar que aparezcan. Ello no significa que no haya estudio sistemático y riguroso de las formas de gobierno y administración pública o métodos para encararlo. En la falta de estatus científico, algunos creen ver una crisis de identidad del campo, el temor de no poder declarar soberanía identitaria y, dado el caso, la conveniencia de acoplarse a la condición de *ciencia social*. Otros discrepamos con esa clase de ansiedad paradigmática y saludamos la existencia de múltiples perspectivas epistemológicas, metodológicas y axiológicas para abordar los problemas, dilemas y paradojas del dominio público.

En la orientación de las teorías de procesos y los abordajes *multiversales* de la complejidad de la gestión pública, una disposición interpretativa genuina no debe rechazar *en principio* los fundamentos no racionales de la significación del obrar y el quehacer humanos que brindan sentido a los acuerdos y las prácticas consensualmente validadas. En esta tónica, el prospecto implica asumir la tensión entre los argumentos y propósitos de la libertad, la solidaridad, el bien común y la justicia, y sostenerlos

conjuntamente. Este es el alcance de una teoría republicana genuina, donde el pensar, el actuar y el valorar constituyente de las conversaciones públicas pueda integrarse, dentro y fuera del marco institucional de las organizaciones estatales, en la multiplicidad de voces y duraciones que lo realizan y le dan sentido.

## Referencias bibliográficas

- Bateson, G. (2000). *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Behn, R.D. (1998). «The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability». En *International Public Management Journal*, 1, (2), pp. 131-164
- Bonnin, C. J. B. (2009). «Principios de la Administración». En *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios de la Administración Pública*, número especial abril-julio, UNAM, México.
- Cunill Grau, N. (2011). «¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas». En *Perspectivas sobre el Estado. Revista del INAP*, 1, (1), abril.
- (2004). «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer». En *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y CLAD.
- Esposito, R. (1996). *Confines de lo político: nueve pensamientos sobre política*. Madrid: Trotta.
- Farmer, D. J. (2010). *Public Administration in Perspective. Theory and practice through multiple lenses*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- (1995). *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Fox, Charles J. y H. T. Miller (1996). *Postmodern Public Administration. Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Gadamer, H. (2005). «Lenguaje y Música. Escuchar y Comprender». En Schröder, G. y H. Breuninger (comps.). *Teoría de la Cultura. Un mapa de la cuestión*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Harmon, M. (1995). *Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- y R.T. Mayer (1986). *Organization theory for public administration*. Burke, VA: Chatelaine Press.
- Jones, L. (ed.) (2000). «What have we learned from public management reform initiatives?». En *International Public Management Network (IPMN) Newsletter # 2*.
- Lynn, L. E. (2008). *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. The University of Chicago.
- McSwite, O. C. (1997). *Legitimacy in public administration. A discourse analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Malthus, R. (1966). *Primer ensayo sobre la población*. Madrid: Alianza.
- Ricoeur, P. (2010). *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosset, C. (2004). *Lo real. Tratado de la idiotez*. Valencia: Pre-Textos.
- Simon, H. (1976). *Administrative behavior. A study on decision-making processes in administrative organizations*. Nueva York: The Free Press/Macmillan.
- Schmukler, R. (2002). «Public administration theory as musical theory». En *Administrative Theory & Praxis*, 24, (3), pp. 415-436.
- Wilson, W. (2009). «El estudio de la Administración». En *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios de la Administración Pública*, número especial abril-julio, UNAM, México.
- Yanow, D. y P. Schwartz-Shea (2014). *Interpretation and Method. Empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.