

---

# Revitalización de la Administración Pública

---

*Gerald Caiden\**

Durante dos décadas por lo menos, el estudio de la administración pública ha atravesado por una tormenta intelectual. ¿Debería existir como un campo independiente de estudio o es parte de algo más, algo menos exclusivista y con mayores fundamentos teóricos? Si es digno de reconocimiento como campo independiente de estudio ¿Cuál sería su enfoque o palanca principal? ¿Qué tema en común liga a todas las especialidades? ¿Qué límites deben delinearse alrededor de ésta para separarla de otras disciplinas? Quizá más importante ¿Debe existir del todo o liquidar su negocio y desaparecer en la obscuridad de la noche, procurando dejar tras de sí el menor rastro posible? Para una disciplina que alega que su materia se remonta a la alborada de la civilización, cuando los seres humanos se agruparon por primera vez bajo una autoridad conjunta legítima e institucionalizada a fin de lograr los objetivos comunes al aunar sus talentos colectivos, la tormenta intelectual en cuestión se torna desconcertante. ¿Es

un simple síntoma de cambio del paradigma o constituye una reflexión sobre profundas dudas íntimas acerca de su auto-valoración?

El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales. La naturaleza de la autoridad conjunta legítima e institucionalizada ha evolucionado desde la familia extendida hasta las organizaciones internacionales. La naturaleza de los objetivos comunes ha cambiado

---

\* Se ha desempeñado como consultor, investigador y administrador de una amplia gama de organizaciones públicas que van desde el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas hasta autoridades locales y servicios públicos.

de la supervivencia, subsistencia y protección individual o grupal a la seguridad, el confort y el progreso a nivel mundial. La naturaleza de los talentos mancomunados ha evolucionado desde la fuerza bruta y la inteligencia individual hasta los activos de capital substanciales, los bancos de datos y los arreglos organizacionales. En el transcurso de los años, la esencia de la administración pública ha permanecido inalterada en gran medida, mientras todos los demás aspectos se han transformado totalmente al parecer a un ritmo acelerado jamás visto.

La dificultad de la administración pública para no perder de vista el bosque no se debe a que se haya situado tan cerca de los árboles, aunque la visión estrecha ha sido un impedimento, sino a que ha dejado que extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles sean cercados e intelectualmente privatizados por académicos y empresarios. La ilustración más evidente la tenemos en el caso del derecho público. Gran parte de la ley corresponde al derecho público y se encuentra dentro del ámbito de la administración pública. No obstante, la profesión legal lo capturó antes de que fuera una disciplina propia de la administración pública, de manera que ésta pasó a formar parte de los estudios legales quedando el derecho público excluido de

la administración pública. Lo mismo ha pasado en gran parte con la diplomacia (relaciones internacionales), el gobierno (ciencias políticas) y la defensa (ciencias militares). Otros trozos han sido tomados por las ciencias de la salud, la justicia penal y las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos. Tras quedarse con el bagazo, fundamentalmente gerencia pública, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y, posteriormente, la gobernabilidad. Eventualmente, recapturará su foco en el lado público de las actividades colectivas y en lo público de la administración pública.

Mientras tanto, la administración pública se ha dejado amedrentar por quienes son antipúblicos completamente o anti administración pública. Es preciso establecer una distinción entre los dos. Los antipúblicos son individualistas que no desean el colectivismo de ninguna especie, o sólo aceptan un mínimo de él siempre que no impida el florecimiento del individualismo. Los que son anti administración pública reconocen la necesidad de la autoridad colectiva, la intervención gubernamental y la mancomunidad, pero quisieran minimizar la interferen-

cia del gobierno y el monopolio virtual de la burocracia pública en la distribución de los bienes y servicios. Durante las últimas décadas, han hecho causa común en sus ataques contra el estado administrativo, la planificación y la regulación públicas, la burocracia, los gastos gubernamentales, el sistema tributario, la empresa pública, el sistema de bienestar social y los subsidios. En pocas palabras, quieren menos administración pública simplemente porque es administración pública. Prefieren la administración privada, sea porque está al margen de su tendencia ideológica, o por la convicción de que el desempeño público es inferior.

Ideológicamente, la administración pública no puede hacer gala de mucha fortaleza. Los excesos del colectivismo han sido desilusionantes. Aunque nos toque el alma, el comunismo no pudo materializarse, y el socialismo apenas si pudo hacer de los seres humanos individuos más nobles. Imágenes románticas pudieron atrapar el pensamiento hasta que la realidad de la experiencia cotidiana nos hizo ver cuán irrealizadas y quizá irrealizables fueron. Las ganancias para el bien colectivo parecieron entrañar un sacrificio privado muy alto y es evidente que no se ameritaba el costo, cuando las ganancias eran marginales para el grueso de la población o pérdidas reales para todos. La

cultura cívica no pudo imponerse y los pocos idealistas genuinos no pudieron arrastrar a las masas cuando los logros colectivos no lograron convencer. La propaganda no pudo cautivar el alma y las hordas de burócratas sin rostro (y en ocasiones auto servidores) hicieron de la vida un ocaso. La explotación colectiva no se diferenció mucho de la explotación individual, siendo más difícil de combatir. Lo peor de todo fue tornarse dependiente del colectivo y sin importar lo bien que éste pudiera actuar, no pudo ser eliminado el sentimiento extendido y demasiado común de impotencia, incertidumbre, monotonía, insensibilidad y esclavitud sin final ni salida. Lamentablemente, la colectividad rara vez se desempeñaba bien o lo suficientemente bien, y aunque así lo hiciera, siempre quedaba por debajo de las infladas expectativas.

En la práctica, la administración pública no puede probar su superioridad con respecto a la administración privada que luce más maleable, flexible, de buenos modales, más rápida, directa, personal, acomodaticia y atenta. Con todo la administración privada adolece de las mismas buropatologías. Es menos abierta, responde menos ante el público, es menos ética, pero esconde mejor estas cosas y atrae la atención hacia su parte positiva y no la negativa. El público está más dispuesto a

darle a la administración privada el beneficio de la duda y parece juzgarla de un modo diferente (esto es, más favorablemente). Con más razón la administración pública debería esforzarse más. Tal vez lo haga, pero la evidencia frontal (o mejor, confrontada) sugiere otra cosa. El público está más al tanto de la mala administración pública. La administración pública promete demasiado y cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona. Las batallas contra la pobreza, el crimen y las drogas aún están por ganarse, y puede que ni siquiera se hayan comenzado a librar, a pesar de la retórica. Aún persiste la esclavitud. Aún abundan los métodos policiales. El despilfarro, el fraude y el abuso son todos demasiados obvios al igual que la corrupción, el padrinazgo, las burocracias abotargadas, las políticas desfavorables y las decisiones erradas. Leyes desactualizadas y pasadas de moda permanecen en los libros. No todos los burócratas son benignos, de hecho, muchos pueden ser vengativos, desagradables, insultantes, agresivos, explotadores y dados a promoverse a sí mismos. No importa cuán irrepresentativa pueda ser esta cara oscura de la administración pública, es el panorama que el público ve y cree.

No es de extrañar que la administra-

ción pública se tambalea. Ha sido asaltada por todos sus flancos demasiado tiempo y sin descanso. No se le ha prestado gran atención a sus innumerables éxitos. Se la agobia por no equipararse con la actuación privada y se le ataca cuando lo trata de hacer. Entre tanto, la norma del día es cortar, cortar y cortar. La contracción de su tamaño resulta desmoralizante, especialmente cuando va acompañada por la congelación de empleos y la disminución en las perspectivas de promoción. Los golpes constantes de los medios de comunicación cobran su víctima en la auto estima. Cualquiera que tenga una opción no duda en tomarla. ¿Quién está dispuesto a asociarse con una derrota aparente? ¿A quién no le gustaría abandonar un barco que zozobra? Frente a las reducidas oportunidades y fondos para la investigación, menos consultoría, menores posibilidades de capacitación en el servicio y pérdida del atractivo para los estudiantes externos, hasta la academia está abatida. Incluso en el mejor de los casos, solía ser difícil justificar y proteger la administración pública como campo separado de estudio. Ahora el caso parece aún más insostenible.

Con todo, y pese a la fatalidad y el desaliento, existen pocas razones para dicho pesimismo. Sí, en el bloque oriental el dios del leninismo se derrumbó.

El centralismo burocrático está siendo abandonado junto con la colectivización forzada y las prácticas reprobables de la policía estatal y otros instrumentos totalitarios. Más el estado administrativo no languidecerá. En su lugar, la democratización y la privatización otorgarán nuevos vigos a la administración pública para convertir los desacreditados sistemas en operaciones viables. China, que por tanto tiempo se había distanciado de la administración pública tal como se practica en el resto del mundo, ha estado ansiosa por modernizar sus sistemas administrativos y estudiar los avances en la administración pública. En efecto, los expertos en administración pública bullen por todos los países del otrora bloque oriental ofreciendo su mercancía a quien los escuche y hay muchos oyentes anhelantes. Lo que impulsó a estos países a la colectivización no se abandonará fácilmente; el abandono presuroso recordará rápidamente a la población actual lo suprimido u olvidado del statu quo previo a la colectivización. Los intereses velados en la colectivización no cederán fácilmente. Y los sistemas administrativos son conservadores y difíciles de transformarse con prontitud. De manera que ésta y posiblemente la próxima generación de la administración pública serán experimentales y retadoras, dada una porción de estabilidad, libertad y paz.

En el antiguo bloque oriental, la retórica contra la administración pública ya se está desvaneciendo. Gran parte de la misma se basó en el supuesto de que si el estado administrativo se reducía de tamaño, los empresarios privados se precipitarían a llenar el vacío. En el ápice de la escala, esto ha sido así. Pero por otra parte, poco se ha materializado en ausencia del incentivo gubernamental y del respaldo tangible de los recursos públicos. Las reducidas inversiones públicas no han promovido el incremento de las inversiones privadas. El contraído sistema tributario no ha estimulado las economías. El sector privado no ha ocupado el espacio dejado por el sector público en retirada. Los restringidos bienes y servicios públicos tan sólo han ampliado la brecha entre ricos y pobres. La privatización hasta ahora ha sido marginal por cuanto los gobiernos se han mostrado renuentes en la práctica a apartarse de las actividades del sector público sin dispositivos de salvaguardia contra la explotación de los negocios. En todo caso, el sector privado no ha estado deseoso de asumir empresas infructíferas y la administración privada de empresas que estuvieran en manos del Estado no ha sido tan extraordinariamente distinta como para justificar todo el cataclismo. Ya se ha comprobado que el ataque a la administración pública ha sido bastante exagerado y

hasta sospechoso. El estado administrativo debe reducirse pero sólo marginalmente. Es más probable que se expanda para estimular las economías, proporcionar empleos, aumentar el bienestar social, fortalecer la infraestructura pública, mantener el empleo privado, hacer valer los derechos humanos fundamentales y salvaguardar el medio ambiente, allí donde puedan acopiarse recursos para tales faenas.

Con todo, la mala administración pública aún prolifera en todos lados, particularmente en los llamados países del Tercer Mundo. Sea que el estado administrativo aumente o disminuya, habrá nuevos intentos por mejorar el desempeño del sector público a nivel mundial. "Hacer más con menos" ya es un refrán universal. Lograr más con menos presenta retos y oportunidades que la administración pública descendiéndolo en los tiempos de recursos abundantes y presupuestos públicos más y más abultados cuando nadie se paraba a escatimar. Ahora el público reclama más valor por su dinero. Ello debe traducirse en políticas públicas más eficaces, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, inversiones públicas más productivas y una mejor gerencia económica. Al mismo tiempo, la población exigirá un control público, presentación de cuentas y participación mayores. El blanco

obvio será el despilfarro, el fraude y el abuso conjuntamente con la corrupción en todas sus formas y las burocratologías evidentes. En resumen, el futuro se empleará no atacando o defendiendo la administración pública, sino reformándola.

---

### **El papel del Estado administrativo**

---

A través de la historia, el alcance y la naturaleza de las actividades colectivizadas han oscilado de un polo a otro. El año 1776, que presencié la publicación de La Riqueza de las Naciones de Adam Smith y la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos, balanceó el péndulo más hacia el liberalismo y el individualismo justo cuando la industrialización producía los instrumentos burocráticos y otras tecnologías administrativas que intensificarían la intervención estatal y el colectivismo. Esa tendencia se retrajo un siglo después, con el auge del marxismo y el bienestar social. Y tras una centuria de crecimiento ininterrumpido en que el estado administrativo parecía invencible, el péndulo comenzó a retraerse de nuevo durante los años setenta. No se puede calcular cuánto tiempo llevará, pero al parecer el estado administrativo se despojará de actividades que quizá nunca debió asumir. ¿Debió el

estado garantizar el pleno empleo? ¿Debió proporcionar la completa gama de servicios sociales gratis? ¿Debió embarcarse en el negocio hotelero o la promoción del turismo o el patrocinio de las actividades deportivas?

Dada la renuncia de la gente a ofrecer al estado administrativo un cheque en blanco, así como la contracción mundial de los recursos para fines públicos, cada país debe decidir por sí mismo sobre cuánto puede disponer para los bienes y servicios públicos y qué actividades desea que la administración pública continúe ejerciendo. Cada país tiene distintas necesidades, distintos recursos y distintas capacidades. Aunque un país esté dispuesto a hacer más, puede que ya no disponga de los recursos y las capacidades para hacerlo y que se encuentre tan agobiado que abarque muchas cosas con resultados pírricos: lo mejor sería renunciar a ciertas tareas a fin de concentrarse en otras donde los recursos adicionales harían toda la diferencia. O puede decidirse a hacer menos sólo para peccarse de que ninguna otra institución social estaba disponible, interesada o era capaz de aliviar a la administración pública de su carga sin más alternativa que la de ceder las actividades a una organización internacional o a entes extranjeros.

Evidentemente, existen actividades que son exclusivas de la administración pública. Estas comprenderían la elaboración de leyes, la justicia final, las relaciones exteriores, el control de las fuerzas armadas, el sistema tributario, la tecnología nuclear, los gastos aleatorios, los parques y monumentos nacionales, los archivos públicos y así sucesivamente, lo que constituye la parte substancial de cualquier economía. Luego están las actividades que pertenecen predominantemente al estado o al ámbito público y cuyo desempeño puede ser compartido o contratado bajo la estricta supervisión pública, tales como los centros correccionales, las obras públicas, los servicios públicos, los servicios de bienestar social, el desarrollo y la investigación de defensa, comodidades postales, inspección de construcciones, salud pública, otorgamiento de licencias, pasaportes y visas, y así por el estilo. Finalmente, hay actividades que el estado administrativo ha ejercido por toda clase de razones y que bien podrían ser realizadas por otras instituciones sociales, quizás mejor o quizás peor, tales como el transporte colectivo, la banca, los seguros, los campos deportivos, la educación y las empresas en manos del Estado. Ninguna de ellas ha sido fácilmente gestionada. Todas han absorbido inversiones públicas considerables. Todas y cada una han conformado una

clientela especial que se asirá a ellas. No obstante, las circunstancias originales en las que fueron creadas pudieron haber desaparecido desde hace tiempo. Puede que hayan sobrevivido a su propósito. ¿Acaso se les sigue necesitando? Si es así, hay alguna ventaja en particular en girirlas públicamente?

El Fondo Monetario Internacional tiene un punto de vista definido basado en consideraciones de libre mercado y criterios ampliamente económicos. Restringiría la tercera categoría a su mínima expresión y buscaría reducir las operaciones públicas en la segunda categoría e incluso trataría de prescindir de ciertas actividades en la primera categoría. El fundamentalismo islámico tiene igualmente un decidido enfoque ideológico que transferiría muchas actividades en manos públicas a las autoridades religiosas y a la familia, y prescindiría de otras que presuponen una amenaza a las doctrinas religiosas. En todas partes, el nacionalismo se opone a la posible transferencia de las actividades al control foráneo o a lo que permita siquiera la participación de inversionistas extranjeros. Para estos órganos, la opción es clara. Para otros órganos pragmáticos, la opción se torna compleja debido a muchas corrientes encontradas y valores en conflicto. Nadie puede decir con certeza dónde caerá el hacha en la próxima dé-

cada. Sin embargo, es probable que si la recesión mundial continúa y se agudiza, por cada actividad cercenada, otra se emprenderá de una manera distinta a la que se estila actualmente.

---

### Deuda Pública

---

La razón por la cual el Fondo Monetario Internacional insiste en que muchos países reduzcan sus actividades públicas, es que estos no pueden ir a ninguna parte más a pedir prestado. Están tan sobregirados y sobreendeudados que no pueden obtener crédito en ninguna parte, además existen pocas perspectivas de que paguen los intereses, y menos aún de que cancelen sus deudas. La deuda interna la manejan simplemente con la impresión de dinero, es decir, inflación. La deuda externa se mantiene generalmente en dólares estadounidenses y otras divisas fuertes, lo que la hace más costosa. Necesitan solicitar préstamos porque los impuestos no cubren sus gastos. Hay poco que gravar por cuanto gran parte de su población vive en extrema pobreza. Están renuentes a imponer y recabar impuestos porque la élite se estaría gravando a sí misma. Los tributos que ellos imponen tienden a ser regresivos. La parte de los ingresos en estos países pobres es desoladora.

La cuestión de los gastos es más fácil de abordar. Grandes sumas de dinero se emplean para que la élite haga su agosto, para mantener grandes fuerzas de seguridad y en los llamados proyectos de desarrollo que frecuentemente revierten poco o nada a las inversiones. Los recursos públicos se desvanecen a través de la corrupción. Fuertes sumas de dinero se gastan en armas extranjeras en el exterior y en mantener contentos a los militares en la nación. Se emprenden ambiciosos proyectos de desarrollo en ausencia de una adecuada investigación previa, empleando a constructores extranjeros que no logran dejar una adecuada infraestructura de soporte, y estos proyectos se quedan incompletos o sin terminar, de manera que poco se saca de ellos, ciertamente mucho menos que si el dinero utilizado en ellos se empleara de otra forma. El F.M.I. establece condiciones estrictas para garantizar la reducción de los gastos públicos mientras el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial procuran que las inversiones públicas reviertan su dinero. No obstante, ninguna de estas organizaciones internacionales puede pedirle a estos países que frenen la corrupción, o desmilitaricen, o reasignen el dinero para ayudar a sus pobres más que a sus ricos.

La crisis de la deuda de los países más

ricos no se debe tanto a la rapacidad de las élites y a la conspicua incompetencia como a la falta de disciplina política, la competitividad internacional en descenso y la carga del bienestar social inesperadamente alta. Los gobiernos democráticos detestan lastimar y desagradar al público. Ellos tratan de mantenerse fieles a sus promesas y compromisos y a menudo se enclaustran en programas de autorizaciones garantizados que no se avienen a las fuentes de ingresos. Hacen pronósticos excesivamente optimistas y cuando las cosas no resultan de esa forma, se percatan de que sus llamadas medidas de contingencia son totalmente inadecuadas. Las redes de seguridad que proporcionan a sus ciudadanos en desventaja se basan igualmente en coyunturas favorables y no cubren las recesiones prolongadas y el desempleo, que se va haciendo estructural. Por lo menos, aún tienen crédito, así que pueden pedir prestado. Aún cuentan con cosas para gravar y están en capacidad de recabar más impuestos. No tienen que imprimir en ninguna parte ni la mitad del dinero que deben imprimir los países pobres. El ajuste de cinturones en ellos es difícil en términos políticos, pero no tiene las implicaciones de vida o muerte que adquiere en los países pobres.

La única forma de evitar el ajuste de

cinturones es aumentar los ingresos disponibles. Algunos países pueden hacerlo explotando sus ventajas competitivas en los mercados mundiales y pasando por alto los costos sociales y ambientales. Pero estas posibilidades tienen sus límites y la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) celebrada en Río de Janeiro, determinó que deben hallarse soluciones internacionales a los problemas económicos y ambientales del mundo. La mayor prioridad es la recuperación del comercio internacional y el crecimiento económico. Un pastel más grande para todos permitirá una ración mayor para la administración pública y el alivio de la deuda pública. Un pastel más pequeño sólo dará problemas. En todo caso, aún mitigada, sea temporalmente o a más largo plazo, la deuda pública debe ser abordada en todos los países. Cada uno se enfrenta a una situación diferente que requiere medidas diferentes. El financiamiento de la deuda exige una porción mayor de los ingresos públicos actuales, lo que deja menos para la administración pública. Por cuanto no hay soluciones listas a la vista, es posible que esta situación se mantenga durante la próxima década a menos que se produzca una mejora ostensible en la economía internacional.

---

### Reforma Presupuestaria

---

La crisis de la deuda atrajo la atención hacia el presupuesto público cuando muchos dirigentes alegaron no estar al tanto o no haber sido informados del estado exacto de las finanzas públicas y qué organismos públicos estaban incurriendo realmente en deudas cuantiosas. Los presupuestos públicos no cubren todas las finanzas públicas. En todos los gobiernos, hay muchos organismos públicos autónomos que llevan sus propias cuentas. Siempre es difícil seguirle el rastro a los entes paraestatales al igual que a las empresas en manos del Estado. Algunos ministerios tienen cuentas propias de algunas de sus principales actividades mientras que otros cuentan con partidas secretas, dentro de las cuales ciertos funcionarios públicos pueden financiar sus turbios negocios en la medida de lo posible. El solo hecho de manejar las cuentas gubernamentales más importantes representa una hazaña en sí misma. Obtener cuentas precisas, actualizadas y apropiadas es casi un milagro y sólo los más ricos y más capaces en el ámbito administrativo pueden aproximarse. La automatización de las transacciones comerciales facilitará la tarea, mas la automatización tiene sus problemas cuando los programas se corren mal o

el personal no opera las máquinas adecuadamente o todo el sistema sucumbe de repente.

Los gobiernos raramente saben manejar las finanzas públicas. Aun cuando lo hagan, hallan que en lo que respecta a la generación de ingresos, el dinero reunido está asignado a propósitos específicos y no puede utilizarse para otra cosa aunque no se gaste y se acumule. Las entidades independientes y otros órganos estatutarios son aptos para recabar sus propios recursos, lo que puede incluir la capacidad de pedir prestado sin ninguna restricción aparente o sin necesidad de informar a ningún otro organismo. En realidad el gobierno en sí está expuesto a acumular enormes deudas sin que ni siquiera se enteren sus superintendentes financieros. En lo que a gastos se refiere, las cosas son más fáciles de manejar siempre y cuando haya una autoridad central que acuerde la distribución de los fondos públicos. Por supuesto, cuando hay muchas autoridades de desembolso, los abusos pueden ocurrir fácilmente. Luego vienen los auditores, que usualmente aparecen cuando ya el daño está hecho y el dinero se ha malgastado, se ha asignado erróneamente o se ha mal apropiado. El manejo de las finanzas constituye una pesadilla para todos los gobiernos, de hecho para todas las organizaciones, por

cuanto las probabilidades del mal uso y abuso son infinitas y los rufianes explotarán cualquier grieta en el sistema. La optimización de la gerencia financiera y de los sistemas de información seguirá siendo prioritaria en la administración pública.

Pese a la experimentación en métodos presupuestarios, los problemas abundan. El tan proclamado enfoque de los "Program Performance Budgeting Systems" (PPBS) que promete tanto es difícil de aplicarse en la práctica. Al parecer, exige mucho y requiere un cambio demasiado radical en lo concerniente a políticas y proyectos públicos. ¡Su momento aún está por llegar! En el interin, no aborda el problema de ahorrar el dinero público. Todos los sistemas presupuestarios están engranados para emplear el dinero público de una manera más efectiva. No ofrecen mucho incentivo para el ahorro del dinero público. En teoría, con el transcurso del tiempo los gastos públicos disminuirían a medida que se completan los proyectos capitales y se mejora la infraestructura pública. En la práctica, muchas áreas del gobierno son pozos sin fondo a los cuales puede lanzarse cualquier cantidad de dinero sin ninguna diferencia apreciable en los resultados. La defensa, la educación y la salud son tres de estos hoyos negros financieros ¿Cuántas armas necesita

un país? ¿Qué instalaciones requieren las escuelas y colegios? ¿Qué enfermedades pueden ser erradicadas? Aún cuando sea posible un acuerdo substancial, no se puede calcular el precio. Los funcionarios públicos deberían ser recompensados por lo que ahorran y no por lo que gastan, como es el caso en la actualidad.

---

### **El Justo Valor por el Dinero**

---

Cuando se rastrean los gastos gubernamentales, sólo cabría preguntarse si el público obtiene el justo valor por su dinero. Con demasiada frecuencia los resultados o efectos son bastante decepcionantes. Los gastos generales encarecen el precio de las cosas. Los servicios son inadecuados, los bienes son de mala calidad y las comodidades, tanto para los empleados como para los clientes, son pésimas. Cierta casta de funcionarios públicos tiene la impresión de que hay que gastar dinero para proporcionar locales limpios, adecuados y modernos y equipos y suministros baratos que beneficien al público de alguna manera aunque eso implique sacrificar la calidad. Así, pareciera que el público obtiene el mejor valor si los bienes van a durar cincuenta, cien o más años, tanto como los edificios que los albergan. Economizar, que es lo

que esta actitud realmente tipifica, no necesariamente implica un valor.

El justo valor por el dinero es un asunto complicado que no siempre se expresa fácilmente en términos monetarios. La evaluación es un arte sofisticado que implica cálculos de costos de oportunidad, esto es, todas las alternativas pasadas que pudieron seleccionarse en lugar del curso tomado y lo que sería ahora de haberse tomado otras alternativas. La auditoría del justo Valor por el Dinero (VPD) persigue revelar no sólo lo que se obtuvo por el dinero gastado por el público, sino lo que pudo obtenerse y lo que aún podría obtenerse al emplear la misma cantidad de manera diferente. ¿Acaso el público obtendría mejores réditos de la entrega directa de los bienes y servicios públicos por parte de la burocracia pública o a través de una fuente alterna? ¿Cómo pueden compararse efectos distintos y paquetes diferentes? ¿Qué es lo preferible para quién y por qué? Obviamente, lo ideal sería que el público sacara el mayor valor todo el tiempo. Pero el público ya estaría contento con lograr deshacerse del valor evidentemente pobre que recibe y tanto resiente.

Las consideraciones del VPD deben formar parte de los cálculos en una etapa primera del diseño de políticas

antes de comprometer sumas cuantiosas del dinero público. Los auditores deberían ser llamados desde el principio, situación poco común que los políticos y altos funcionarios públicos tendrán que aceptar. Significa asimismo que los auditores deberán tener una participación más pública al dedicarse a sus asuntos y que invariablemente chocarán con los demás funcionarios que elaboran políticas. Por cuanto los profesionales de planificación pública no han podido desempeñar un papel tan activo, han sido prácticamente dejados de lado en el diseño de políticas públicas. Los auditores públicos también han sido pasados por alto, en gran parte por la misma razón. El VPD requiere de un tipo distinto de auditor-contable y de una participación mucho más activa en el diseño de políticas públicas. Entraña la politización de una profesión que hasta ahora se ha considerado ampliamente a sí misma como políticamente neutral y renuente a aparecer en el escenario público. La próxima generación de auditores-contables-evaluadores determinará si el VPD se torna o no una realidad, o permanece como una mera maestría en juegos.

---

### Tratamiento de Buropatologías

---

El público quiere un mejor VPD. También quiere una menos mala adminis-

tración pública. Cualquiera que sea la forma que adopte, el estado administrativo desempeña y continuará desempeñando un papel importante en la vida diaria de todos. En consecuencia, la calidad de vida se ve grandemente afectada por lo bien o mal que el individuo sea tratado por los funcionarios públicos y otros agentes del estado administrativo. La mala administración pública es una maldición para todo el mundo, aún cuando un individuo no tenga razones personales para sentirse agraviado. La noción de que alguien más tiene razones reales para sentirse agraviado es por demás desconcertante, primero porque la mala administración pública ha perjudicado innecesariamente a un conciudadano, y segundo porque la próxima vez podría ser uno mismo el que resultara lesionado. En términos ideales, nadie debería resultar dañado. En la práctica, mucha gente resulta más perjudicada de lo que se revela o admite. Solamente un pequeño porcentaje de gente atropellada se queja públicamente y muchos de ellos no tienen idea de cómo resarcir esa situación en caso de que persista.

Ningún régimen administrativo (como ningún sistema social) puede ser perfecto y nadie que opere en dicho sistema puede pasar incólume por la vida. Los errores son proclives a ocurrir por muchas razones diferentes. Algunos

son sistémicos y otros, personales. Los detalles poco importan para las víctimas de la mala administración pública. Mas sí le importan a la administración pública cuya principal razón de ser es mejorar el estado de cosas y reducir las buropatologías que originan gran parte de la mala administración. La administración pública no puede volver perfectos a los administradores públicos, pero sí puede identificar y disminuir la incidencia de la buropatología. Justamente ha estado haciendo esto todo el tiempo, aun cuando no haya sido tan abierta o articulada en su intento.

La tarea que tiene enfrente la administración pública es codificar las buropatologías públicas y elaborar lineamientos prácticos para un tratamiento terapéutico. Esto es lo más cerca que la administración pública puede llegar para semejarse a la ciencia médica, excepto que el tema sería lo que aqueja a las organizaciones públicas y los remedios a suministrarse. Los órganos afectados podrían responder al tratamiento profesional e inclusive si no se curan completamente, no se sentirían ni actuarían tan mal. Los expertos en relaciones públicas de la administración pública han ido transformando la forma en que los clientes son atendidos por los empleados públicos de primera línea.

Han redactado guías y manuales útiles

para curar el maltrato a los ciudadanos y disminuir el desagrado que estos puedan sentir al tratar con los empleados públicos.

Las buenas relaciones públicas son posiblemente más fáciles de instituir que los dispositivos de salvaguardia contra una buropatología más grave que aflige a muchos regímenes de la administración pública, como es el caso de la corrupción, que es una enfermedad del todo complicada por cuanto asume innumerables y distintas formas, tiene muchas causas diferentes, e implica muchas otras cosas aparte de la administración pública. Con todo, en las últimas dos décadas se han hecho grandes avances en la elaboración de parámetros y directrices con miras a abordar la corrupción, a través de la Conferencia Internacional Contra la Corrupción (ICAC en sus siglas en inglés) celebrada últimamente en Amsterdam (marzo de 1992) y Ciudad de México (diciembre de 1993) (sic), cuyos procedimientos son publicados por los patrocinadores a través de los servicios de documentación del Departamento de Justicia Penal de la Organización de las Naciones Unidas con sede en Viena. Aun cuando no se puedan remediar todos los aspectos de la corrupción, sus formas principales, como el fraude electoral y el soborno pueden minimizarse de estar el go-

biemo y el público deseosos de erradicarlas.

Se necesita algo más contundente que las oficinas tradicionales de Organización y Métodos y los servicios de gerencia para enfrentar la mala administración pública. Nada inferior a una reforma administrativa institucionalizada lo hará. Esto requiere de agitación y patrocinio persistentes por parte del público, fuerte respaldo político, recursos adecuados, pericia profesional y administradores públicos con capacidad de respuesta. La administración pública no puede hacer tanto por sí misma. Necesita ayuda de la comunidad entera, no sólo de las víctimas de la mala administración pública, sino de los dirigentes públicos deseosos de hacer de la reforma una alta prioridad y de identificarse a sí mismos con los esfuerzos de reforma, así como también de las partes interesadas cuyo orgullo profesional no les permite ser complacientes independientemente de lo bien que se desempeñe la administración pública.

---

### Elevación del Desempeño

---

El tratar la mala administración pública y restringirla, aun cuando sea beneficioso en sí mismo no aumenta necesariamente su desempeño o su atracti-

vo como carrera para la gente talentosa. De hecho, muchos otros problemas que la acosan pueden ser incluidos dentro del tema general de la elevación del desempeño, por cuanto constituyen una traba a su actuación y un obstáculo en la vía de su progreso subsecuente. ¿Cómo puede mejorar la administración pública cuando está agobida por críticas injustas y prejuiciadas, desprovista de recursos suficientes para hacer siquiera un trabajo razonable, y perdiendo personal competente y experimentado sin muchas perspectivas de contratar a gente que los reemplace, desmoralizando de este modo a los que se quedan atrás, quienes cuentan los días que les faltan para salir de allí? Este lamentable resultado ha sido el producto de tácticas de choque empleadas en la década pasada para deshacerse de un superávit de empleados públicos y modernizar las funciones gubernamentales. Dichas tácticas estaban destinadas a otra cosa. Aspiraban a erradicar las malas hierbas del sector público, modernizar su gerencia y proporcionar una atmósfera de trabajo más empresarial. Esperaban combinar lo mejor de ambos mundos, pero en su lugar terminaron por quedarse con lo peor de ellos. Eran bien intencionadas, pero se hicieron de una forma ofensiva y degradante, como si hubieran estado destinadas a advertir que peor sería si

los empleados públicos no tragaban por las buenas la amarga medicina.

Algunas veces es inevitable aplicar el tratamiento de cuchillo de carnicero. Existen organismos públicos defectuosos, con rendimientos tan insatisfactorios y rutinas tales, que ellos mismos no pueden corregirse. No obstante, la mayoría de las entidades públicas no son tan malas. Sus fallas no necesariamente son algo que no puedan remediar. El tratamiento brutal general es usualmente desatinado. Las tácticas más selectivas dirigidas hacia los peores ejecutantes deberían ser suficientes para transmitir el mensaje y para ser usadas como excusa por los ejecutivos públicos que llevan sufriendo tanto tiempo para hacer las cosas que tanto habían anhelado sin que les llegara la oportunidad. Los requerimientos funcionales de las distintas actividades especializadas en el sector público varían ampliamente, por lo que deben tratarse caso por caso. Esto fue así entendido por las encuestas sobre eficiencia de los organismos gubernamentales en Gran Bretaña a principios de la década de los ochenta, que tienen la reputación de estar entre las más exitosas en su género.

Con todo, existen ciertos factores de primer orden que podrían elevar el desempeño en su totalidad aparte de los requisitos obvios de mejor dirección

pública, sistemas perfeccionados de elaboración de políticas, revisión de normas y legislaciones, modernización de las instituciones, recursos adicionales, personal más competente, mejor capacitación, mayor productividad y descentralización, todos los cuales son altamente deseables y fortalecedores:

(a) Desburocratización. La burocracia y el papeleo excesivo son una lacra para todo el mundo. La desburocratización constituye un término de amplia cobertura que consiste en despojar a los regímenes de administración pública de procesos y procedimientos innecesarios y aparatosos y suprimir el odioso trabajo de oficina. Es más que el glorificado trabajo de Organización y Métodos como el caso del Programa Nacional de Desburocratización de Brasil, que consistió en un esquema bastante ambicioso para reducir el estado administrativo y despojar a la burocracia pública de la arrogante oficiosidad y otras conductas resentidas de los "maharajás" que comandaban las alturas de la administración pública. El programa tocó tierra con el lanzamiento de reformas administrativas de largo alcance para las cuales no tenía el respaldo o el personal apropiados. Si bien su devoto personal comenzó al principio a limpiar el inmundo armario burocrático que no había sido tocado por décadas, si es que no desde la época de

la independencia a comienzos del siglo XIX, la falta de respaldo político y el débil apoyo interno desaceleraron los esfuerzos hasta terminar por agotarlos. Mientras duró hizo un excelente trabajo y suscitó esperanzas en toda Latinoamérica de que podía elevarse ostensiblemente el desempeño de la administración pública. Su deceso desvaneció esas expectativas, y aunque en su momento hizo cosas muy útiles mutilando los excesos burocráticos, no pasó mucho tiempo luego de su desaparición en que los maharajás retomaran sus viejos trucos, demostrando así lo necesario y saludable que hubiera sido el PND para la administración pública de Brasil. Posiblemente, y con mayores razones, pueda decirse algo bastante parecido de otros países.

(b) Presentación Pública de Cuentas. Los maharajás de Brasil pudieron cometer sus bufonadas porque los mecanismos públicos de presentación de cuentas eran endebles. Pero en ninguna parte son tan fuertes como deberían. Ciertas áreas del gobierno y la administración pública se han considerado siempre al margen del examen público (esto es, el público no tiene derecho a saber), mientras que otras áreas han estado y continúan estando ocupadas por profesionales y burócratas autoritarios que se han guardado celosamente de que sus reservas sean

divulgadas al público. La legislación delegada y la función judicial administrativa han abierto una Caja de Pandora cuando los dispositivos públicos normales de salvaguarda contra el abuso y mal uso de la autoridad pública se han visto comprometidos. Luego viene la proliferación de jurisdicciones superpuestas y la multiplicación de transacciones intergubernamentales que hacen de la supervisión constante una tarea complicada y con frecuencia imposible. Esto significa que los funcionarios públicos que no dan cuenta de sus actos pueden esconder sus pecados y evitar que el público tenga mucho conocimiento de su desempeño. Exentos de una supervisión efectiva, pueden alegar lo que se les antoje y salirse con la suya en su desempeño insatisfactorio. La administración pública tiene ante sí el reto de diseñar mecanismos públicos más efectivos que den fe de las acciones de los funcionarios.

(c) Ética Pública. Por mucho tiempo se ha sostenido erróneamente que los funcionarios públicos saben lo que se espera de ellos en la conducción de la cosa pública y conocen lo que es conducta correcta y errada. Quizás esto fue cierto cuando el estado administrativo era más pequeño. Quizás cuando se dió gran énfasis a la ética profesional y cuando ésta fue promulgada fir-

memente, también pudo haber sido cierto. Las pruebas y la decadencia obvia de la moral pública y de la conducta individual indican que los funcionarios se muestran al parecer más ambiguos respecto a la ética pública, mientras que los postulantes más jóvenes aparentan completa ignorancia. Cualquiera que sean las razones subyacentes, el desempeño de la administración pública está siendo afectado adversamente. Ya no puede asumirse que los funcionarios públicos distinguen lo correcto de lo incorrecto. La tarea que tiene ante sí la administración pública es la de aclarar los códigos de ética, publicarlos y publicitarlos, impartirlos y crear ambientes que los hagan cumplir, pero esto no es fácil. Requiere de oficinas de ética con personal especializado, responsable de la eficacia de los programas de ética y de la restricción de la conducta pública adversa.

(d) Quejas sobre el manejo. Cuando la gente está insatisfecha con la ejecución de la administración pública, se queja. Esto es si se le está permitido y cree que sus denuncias serán escuchadas por alguien capaz de hacer algo por mejorar la situación. Los antiguos gobernantes sabían esto y mantenían tribunales especialmente encargados de recibir a los denunciantes, medio por el cual podían determinar lo que estaba pasando en su administración y de lo

que ellos no hubieran sido informados. Los gobernantes modernos tienen oficinas mediadoras y paramediadoras que reciben a los demandantes públicos y realizan investigaciones independientes de la burocracia pública bajo su jurisdicción. Tales oficinas presentan imperfecciones debido a su jurisdicción innecesariamente restrictiva, su falta de competencia para conducir investigaciones a cabalidad y la incapacidad de seguir las recomendaciones hechas para satisfacer a los demandantes. Estos necesitan ser tomados más en serio y sus denuncias requieren de mayor análisis a fin de poner al descubierto a los organismos que no se ajustan adecuadamente a sus funciones.

(e) Participación Pública. El público tiene una presencia insuficiente en la administración pública. La gente se siente demasiado excluida por los profesionales y expertos a quienes consulta. La administración pública es considerada por sus servidores como una sociedad cerrada. Ellos piensan que si se dieran a conocer el desempeño mermaría, por cuanto el estado administrativo moderno no es lugar para amateurs por más entusiastas y bien intencionados que sean. Los individuos que están fuera de la administración por su parte, alegan que necesitan enterarse más sobre lo que sucede en

ella. Los demócratas refuerzan esta actitud, al argüir que el público tiene derecho a saber lo que quiera de su propia administración. Es evidente entonces que la administración pública debe esforzarse por satisfacer a todas las partes y que debe tratar de abrirse más a la participación directa del público, así como crear procedimientos autoprotectores a fin de minimizar posibles perjuicios.

(f) Incremento del status. El golpe asestado a las carreras vinculadas al ejercicio público durante la última década ha reducido su status, quitándoles el atractivo. De haber existido empleos suficientes en el sector privado, el sangramiento hubiera sido peor. Aún así varios países, desde el Reino Unido hasta Corea, registran un descenso en la competitividad del servicio público y un desplome de las solicitudes para ocupar posiciones de alto nivel. Afortunadamente los solicitantes que se atraen son al parecer más competentes, pero ello puede deberse a la falta de oportunidades en otras partes, por lo que existe el riesgo que, cuando una alternativa se les presente, el servicio público los pierda debido a su falta de competitividad. Todo lo anterior puede cambiar pronto debido a que una de las paradojas derivadas del intento de hacer a la administración pública más empresarial, y de liberar a los gerentes

públicos de las restricciones a que están sujetas sus tareas, es que al ejercer mayor presión sobre los gobiernos a fin de que ofrezcan condiciones empresariales se estimula una mejora substancial en la remuneración de los ejecutivos públicos. Si esto acontece, el sector público recuperará su competitividad. Sin embargo, esto aún no eleva el status del resto del servicio público. La administración debe hallar otras vías para satisfacer este reto.

(g) Ampliación de las investigaciones. La administración pública acomete muchas investigaciones pero no sobre ella misma. Aún quedan demasiados secretos. A los miembros se les juramenta para que guarden silencio y se les victimiza si revelan en público lo que saben de las acciones internas. Existen pocas publicaciones de servidores públicos, inclusive después de su retiro. Los investigadores externos son puestos fuera de circulación por todos los obstáculos y restricciones que se colocan en su vía y la censura que se impone a sus descubrimientos. En suma, la administración pública no proporciona un clima que aliente las investigaciones. Así que se emprenden muy pocas investigaciones genuinas, aparte de los estudios auto-afirmatorios y la mera propaganda a las actividades administrativas de los mismos organismos públicos que auspician la

investigación. Las cosas han empezado a mejorar y hoy día hay más salidas para la investigación que antes, así como publicaciones más amplias. Empero, la calidad es dudosa y los temas lucen amontonados. Si la administración pública dedicara la décima parte del uno por ciento de sus efectivos a investigar sobre cómo mejorar la actuación del otro 99.99%, tendría menos dificultades en atraer investigadores para obtener estudios de mayor calidad sobre los que basar investigaciones subsiguientes, mejorando de esta forma el estado de cosas.

Estos siete aspectos por sí solos podrían hacer mucho por mejorar la ejecución de la administración pública. No es demasiado pedir que dentro de una década reciban atención y apoyo a largo plazo.

---

### Globalización

---

La reunión de la UNCED en 1992 reveló cuán difícil era para muchos dirigentes captar los retos intelectuales planteados por la globalización. Aún estaban hipnotizados por la idea de la nación-estado y su pensamiento estaba centrado en los estrechos confines del desarrollo nacional. Evidentemente, de proseguirse la continua competencia

internacional en lugar de la cooperación sobre asuntos ambientales, se conduciría al planeta a la perdición y a la humanidad junto con él. Los conceptos de Astronave Terrestre y Aldea Global se habían hecho realidad y era hora de que todos los países alzaran la vista y pensarán en términos globales. Se precisaba de políticas universales junto con un órgano mundial capaz de imponer sanciones efectivas a los infractores. Pero la comunidad internacional no estaba completamente preparada para dar un paso tan radical en las relaciones internacionales, aunque la urgencia de la situación apuntaba en tal dirección.

Las ciencias sociales habían estado avanzando sobre estos lineamientos durante más de una centuria, siendo la sociología la que probablemente guiaba el camino con su comprensión global de los arreglos sociales. Las ciencias políticas y la economía se habían enredado en la lucha mundial entre dos ideologías dominantes. Rezagada detrás de todas ellas quedaba la administración pública, que había puesto por mucho tiempo la mira en la nación-estado y el progreso nacional, centrándose predominantemente en los sistemas administrativos y culturas específicos de cada país. Rara vez las políticas y la gerencia pública se enfocaron desde una perspectiva global. El estudio de

los problemas y de las organizaciones que trascendían a lo nacional se dejaron a las relaciones internacionales. La administración pública comparativa hizo un intento por globalizar el tema en los años sesenta pero apenas si dejó una huella, y cuando la promoción a tales estudios excesivamente teóricos tal y como lo percibían los entes patrocinantes de entonces se desvaneció, los mismos quedaron en la periferia justo cuando gran parte de la administración pública se estaba globalizando.

Si el estudio de la administración pública se va a poner al día con la realidad actual, debe ampliar sus horizontes. Debe diseñar definiciones y parámetros globales, ideando esquemas e inventarios para el análisis universal. Debe definir qué es lo que hace pública a la administración pública y proporcionar los fundamentos teóricos necesarios. Debe universalizar las medi-

das y criterios de ejecución a fin de evaluar el desempeño comparativo de los sistemas administrativos. Debe desarrollar enfoques verdaderamente globales para mejorar los sistemas administrativos. Los estudios concretos de país deben situarse en un contexto global y referirse a marcos universalistas. Debe salirse del provincialismo y avanzar hacia una disciplina universal capaz de avanzar tanto en el frente académico como en el profesional empleando toda su evidencia. En ausencia de una globalización adecuada, quedará relegada académicamente a la segunda fila y no logrará alcanzar su potencial en términos profesionales

---

### Fuente

---

*Reforma y Democracia*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). No. 1, junio 1994.