Política y administración pública: Valladares ante el nuevo gerencialismo

Rolando Barrera Zapata

Introducción

El presente ensayo tiene dos propósitos: 1) Articular algunas ideas alrededor de una crítica a los enfoques neogerencialistas, surgidos como resultado de la crisis fiscal del Estado y la multiplicación de la demanda social, que políticamente se tradujo en un ataque debilitador del Estado de bienestar (*Welfare State*), desde finales de los setenta y que adquirió notable influencia con el *new public management*, y 2) Abordar, como una alternativa posible y deseable ante tales enfoques, el análisis de políticas (*policy analysis*) aplicándolo a los procesos reguladores, decisorios y evaluadores del gobierno, a efecto de hacer énfasis sobre su raigambre política y social y no sólo verlos como meros procesos racionalizadores de recursos.

Ante la necesidad de armonizar la eficiencia y la democratización, bajo los valores de justicia, igualdad y libertad, los gobiernos y sus administraciones enfrentan verdaderos retos hercúleos, que sólo podrán enfrentar si logran,

legítimamente, que las fuerzas sociales y las energías colectivas que generan caminen en favor de lo que sea traducible como el interés general democráticamente construido. De allí que el binomio gobierno más sociedad, deba fortalecerse al reconocer, el primero, sus límites y cometidos esenciales y, la segunda, sus responsabilidades solidarias y, consecuentemente, renovar los términos de la relación.

Dicha renovación deberá atender, básicamente, dos condiciones: primera, la “apertura” de la administración pública, pero no a la manera racional de lo que los analistas de sistemas reconocen como interacciones formales con su medio ambiente, sino bajo la forma de democratizar su actuación, de transparentar sus procesos, de reconocer que hay otras instancias dignas de ser escuchadas y de que, la propia administración no posee la verdad absoluta ni el derecho de imponerla a los demás actores sociales. Segunda, la

responsabilidad social de la administración de renovar sus formas de apropiación, ejercicio y control de los recursos que la sociedad le ha confiado y que, por tanto, son valiosos y estar dispuesta a sujetarse a la vigilancia y escrutinio sociales.

Las partes que integran este trabajo se han articulado precisamente bajo la idea de “apertura” y “responsabilidad” administrativas. Así, iniciando con un esbozo de las nuevas condiciones del Estado y el “despertar” de la sociedad y el rescate de la política y los valores cívicos, se pasa revista a tres asuntos fundamentales para la administración y el análisis de política: la toma de decisiones, el establecimiento de normas y regulaciones, y la evaluación de políticas y programas. El trabajo pretende enjuiciar los enfoques neogestionaristas que pretenden despolitizar a la administración pública y, peor, sustituirla (como disciplina) por la gestión pública, (*management* público) ante un supuesto fracaso en el cumplimiento de sus cometidos.

I. Las nuevas condiciones del Estado y el despertar de la ciudadanía

Los nuevos fenómenos que, desde fines de los setenta, provocan transformaciones en la economía y la política mundiales, han influido en las expec-

tativas sociales respecto de lo que debe ser y hacer el Estado y su gobierno. En efecto, los procesos de globalización económica (con su cauda de privatizaciones, desregulaciones, aperturas comerciales, grandes bloques regionales), los reclamos de mayor democracia (directa y representativa) y de más amplios espacios de participación social, han calado en los perfiles del Estado y sus órganos institucionales de dominación, imponiendo sobre ellos el desempeño de nuevos roles y nuevas formas de hacer, pero también renovadas demandas para la atención de viejos problemas que, para desgracia de todos, hemos sido impotentes (e inconscientes) para resolverlos, o por lo menos atenuarlos.

Buena parte de las actuales transformaciones mundiales se deben a la velocidad con que se genera y transmite información. La informática y la telemática se han unido para hacer cobrar conciencia que el mundo es una aldea y que los acontecimientos que en ella sucedan, para bien o para mal, nos afectan a todos.

La administración pública y el gobierno no pueden, ni deben, sustraerse a las influencias de estos hechos. Dramáticamente algunos de ellos, la mayoría, son vulnerables a los impactos de estos procesos globales, haciéndoles perder su escasa capacidad de con-

ducción social y de promoción económica.

Como lo afirma Luis Rubio: “la era de la información constituye tanto una amenaza como una oportunidad. Los países que deberían verla como una amenaza son aquellos que tienen gobiernos plenamente incompetentes, incapaces de proveer incluso los servicios más fundamentales en condiciones normales de la era industrial; para esos gobiernos (e, inevitablemente, para sus poblaciones), la era de la información anticipa aún menos eficacia, menos servicios y de peor calidad, mayores libertades, comenzando por las de los criminales, y un mayor rezago del sistema educativo incapaz de lograr que los individuos desarrollen sus capacidades al máximo, en aras de generar el bienestar colectivo”¹

Entre otros cambios, la información no sólo está disponible sino que provee de oportunidades, casi a cualquier persona o grupo, de influir en y participar de la conformación de opiniones y mensajes, muchos de ellos dirigidos al gobierno de diversas maneras y tiempos. Por ende, el ciudadano asume un papel de vigilante y supervisor sobre las acciones de la administración pública, algo que hace sólo pocos años era prácticamente inconcebible.

Ello ha motivado (impuesto) la necesidad de una mayor transparencia de la gestión pública, entendida dicha

transparencia no sólo como el uso y aplicación honrada y eficiente de los recursos públicos, sino también como la posibilidad de que el gobierno se sujete al escrutinio social y sea la propia sociedad, por conducto de organizaciones intermedias, la que establezca las prioridades de la acción gubernamental. El hecho es que los gobiernos no cuentan ya con el monopolio de la información.

En la dimensión política, los procesos democratizadores de alcance mundial, han contribuido también al “despertar” de los ciudadanos, sobre todo en aquellos regímenes autoritarios y semiautoritarios, ejercidos por castas burocráticas que se apoderaron del gobierno durante varias décadas.

La democratización no sólo se ha circunscrito a la nueva definición de reglas electorales (ex-ante, durante y ex-post) que regulan el modo y tiempo de arribar al poder legal y legítimamente. También ha influido en las formas de su ejercicio, por una parte, en tanto existen mecanismos institucionales de equilibrio de poderes y de control social y, por la otra, en tanto el ciudadano ha exigido renovados medios de defensa ante la autoridad y ha logrado que su “voz” sea escuchada por el gobierno, sea mediante el voto (y la calificación de la actuación y desempeño del gobierno, que ello implica) o por las vías extremas de la presión social o la desobediencia civil.

Los gobiernos, así, no son los mismos, sencillamente porque la economía y la sociedad se han transformado. Nuevos medios tecnológicos, organizadores, políticos y culturales han aparecido y el ciudadano ha echado mano de ellos para fortalecer su posición ante el Estado. De aquí que en las relaciones Estado-sociedad, ésta última se haya restablecido, bajo la égida de la ciudadanía, en la que el espíritu cívico es su fundamento.

Hoy en día, invariablemente, los gobiernos son cuestionados sobre la forma en que se desempeñan. Tales cuestionamientos se han tratado de categorizar como incapacidades gubernativas que se derivan de las recurrentes crisis fiscales del Estado (en la medida en que dispone de menos recursos) o de las crecientes demandas sociales para incrementar sus niveles y calidad de vida. Tales condiciones inéditas a las que los gobiernos deben enfrentar, los analistas y científicos sociales las han denominado ingobernabilidad.² La percepción que tienen los ciudadanos de estas condiciones se traduce en reclamos de mayor eficiencia gubernamental y de mayor participación en los beneficios económicos, en la medida de una mejor distribución del ingreso.

Por otra parte, a pesar de los cuestionamientos de la sociedad respecto de la actuación de sus gobiernos y de las

posturas ideológicas de “menos” gobierno y “más” sociedad, ninguna persona en su sano juicio aboga por el debilitamiento del Estado y mucho menos por su desaparición. En todo caso se da la impresión de que los gobiernos se enfrentan a circunstancias paradójicas: de un lado se acota su intervención, se reduce su “tamaño” y se limitan sus recursos; de otro, se le exige sea el articulador eficiente de la vida social, en términos de mayor capacidad de movilización de recursos para el desarrollo, la representación y mediación de intereses y la unidad del proyecto nacional.

Es un hecho que los gobiernos, en nuestros días, han perdido su carácter omnipresente, pero también lo es que a los gobiernos se les exige actuar como líderes de los procesos económicos y sociales que atiendan los reclamos de bienestar, seguridad y justicia.

Mucho de lo que los gobiernos puedan hacer para cumplir con éxito los nuevos cometidos que les han impuesto los fenómenos actuales, depende de la habilidad de sus dirigentes para renovar sus formas de hacer y actuar. es decir, la forma de utilizar los medios disponibles para potenciar la energía social.

En ello, la administración pública juega un papel fundamental, en tanto institución que interpreta, administrativamente, los fines políticos.

Ante los imperativos de renovación y como corolario de lo que se ha dado en llamar “redimensionamiento del Estado”, la administración pública ha debido padecer una serie de embates que no sólo cuestionan sus procesos o formas de trabajo (el “cómo”), sino que apresuran el traslado de funciones, competencias y cometidos de la esfera gubernamental a la privada, bajo los supuestos de que los incentivos del mercado y la competitividad actuarán como “pivotes” de las transformaciones administrativas. De ahí que hayan saltado a la palestra conceptos tales como contratación externa de los servicios públicos, uso de mercados “internos”, organizaciones no gubernamentales, etcétera, como adalides de una nueva gestión pública.

Un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE), explicita muy nítidamente estas posturas:

“El diagnóstico de la situación existente conduce a la postulación de un cambio sustancial de las instituciones del Estado, de la gobernabilidad y de la gestión pública, al encontrarse manifiestamente inadaptadas. Hace falta pues, una renovación o transformación radical y en profundidad, una auténtica “mutación” y no meros retoques, ajustes o cambios aparentes. En un contexto nuevo de interdependencia, globalización e internacionalización de la

economía y de la sociedad, se hace precisa una reconsideración de la configuración y de la actuación del Estado y de sus instituciones, desarrollando al máximo su capacidad para la receptividad, la innovación, la eficiencia, la adaptación, el aprendizaje, la transparencia, la competitividad, la flexibilidad, la comunicación e información internas y externas, la desconcentración y descentralización, así como para la medición y valoración de los resultados.

Agrega: “Lo que el informe viene a sostener es la competencia como principio y praxis pública, orientada a rebajar los costes y mejorar la calidad, pero ello puede producirse tanto internamente en el mismo sector público como en el exterior del mismo. Se trata de introducir en la gestión pública “mecanismos de mercado” o “reglas de mercado”.

Y concluye: “Ahora bien, la transformación de la capacidad de gobernar y de la gestión pública como instrumento de la gobernabilidad requiere una profunda transformación en la orientación, los valores y el contenido de la cultura pública. Y la nueva cultura de la gestión pública deberá sintetizar y dar satisfacción simultánea a la consecución de los resultados, a la autonomía y flexibilidad en el uso responsable y eficiente de los recursos públicos. Evidentemente,

la orientación hacia el cliente sigue ocupando un lugar básico y esencial, como punto de partida hacia la legitimidad basada en los resultados".³

Los efectos de este "asalto" han sido variados: en el aspecto de organización y funcionamiento de la administración pública, se ahonda en la privatización de órganos, entidades y funciones; en la supuesta sustitución del modelo legal-racional weberiano (burocrático) que se supone excesivamente centralizado, formalista e impersonal, por otro modelo orientado al usuario, descentralizado, flexible y basado en el cumplimiento de misiones más que de reglamentos (posburocrático).

"En el aspecto valorativo, la administración ha sido fuertemente cuestionada como centro de definición del interés general de la sociedad",⁴ además de la constante denuncia de las "fallas de lo público en el pensamiento económico y su presencia continua en los medios de comunicación como confirmación de los mitos sociales que acaban por consolidar el descrédito".⁵

En el aspecto disciplinario, entre otros propósitos, se ha pretendido renovar el conocimiento publiadministrativo, imponiendo un, supuestamente nuevo, paradigma basado en la gestión pública (*management* público).

Esta pretensión ha sido contundentemente refutada por varios autores contemporáneos, entre los que destaca significativamente Omar Guerrero, quien argumenta lo siguiente, respecto de los defectos del "nuevo manejo público" (*new public management*):

"El neo-manejo público se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del manejo mismo. Manejo, no *policy*, sugieren sus promotores.

"El nuevo manejo público consiste en un movimiento ecléctico y en un renovado énfasis sobre problemas centrales y externos de la administración pública, hacia su conducta propositiva y eficiente".⁶

Y señala una serie de defectos de los cuales se hace a continuación una apretada síntesis:

- a) Supresión de la política sustituyéndola por el *management*.
- b) Identificación entre clientes y ciudadanos.
- c) Concepción de los servidores públicos como individuos vocaciones personales y valores políticos.
- d) Reedición de la separación entre política y administración, pero más tosca y llana.⁷

Ante estos embates, el análisis de

políticas (*policy analysis*) se erige como un fuerte valladar que preserva la visión politológica de la administración pública, renovando sus formas de interpretación y estudio, mucho más apegadas a la realidad y no sólo a la intención de construir “paradigmas”. La forma viable de transformar a la administración pública es entenderla y comprenderla en sus diversas dimensiones: institucional, procesal y tecnológica; y ello parte de un sólido fundamento: rescatar la política y los valores cívicos y democráticos de la vida pública. En suma, apreciar a la administración pública como una disciplina humanística.⁸

2. El “rescate” de la política y los valores cívicos

No obstante que los enfoques gerencialistas y de economía pública han llamado poderosamente la atención sobre la necesidad de renovar los esquemas de gestión para lograr mayor eficiencia y eficacia en la acción de los gobiernos, lo cierto es que estos enfoques han supuesto y defendido una separación, analítica y práctica, entre política y administración. La antigua dicotomía, renovada y puesta al día en 1887 por Woodrow Wilson, traducida en la separación entre decisión y ejecución; entre legislación y acción gubernamental, ha sido rescatada por los movimientos del *New Public Management*,⁹ *Public Choice*,¹⁰ y *Reinventing Government*,¹¹ entre otros.

En tal visión dicotómica, la administración es responsable del manejo de los recursos, la división del trabajo burocrático, la estandarización de procedimientos y la vigilancia en el cumplimiento de deberes y obligaciones. La política provee de los insumos; leyes, normas y disposiciones que dan finalidad y sentido al aparato burocrático y resuelve conflictos derivados de distintos proyectos y concepciones políticas que deberán concretarse en planes y programas ejecutables. La separación supone mantener a la administración sin mancha de los partidarios y de las pasiones generadas la lucha por el poder.

En realidad, tales pretensiones se fundan al otorgarle el predominio a la racionalidad técnica y económica sobre la racionalidad política, aduciendo que ésta genera conflictos de poder que disminuyen las capacidades de gestión o, como lo afirma Luis F. Aguilar, refiriéndose a tales posturas: “La racionalidad legal-burocrática de la administración pública se yergue entonces como el valladar necesario ante la emocionalidad social que, dejada a sí misma, capturaría a las organizaciones y los dispositivos del Estado, con el efecto de volverlo inadministrable o ingobernable”.¹²

Así, el rescate de la política, no es a la manera de los enemigos de la racionalidad práctica, que la asumen

“como balance entre las fuerzas de los intereses organizados, como la resultante de enfrentamientos y compromisos, conflictos y transacciones”.¹³ Más bien es recuperar la dimensión pública de la política, es decir, ver a la política más allá de las decisiones de la autoridad gubernamental y entender a éstas como la resultante de aspiraciones, posturas y condiciones de otros actores sociales, políticos y aun gubernamentales, además de sostener que la ejecución o puesta en práctica de la política atiende también a actores administrativos, grupos interesados y beneficiados o perjudicados con las decisiones, todo ello penetrado por evidencias y argumentos, que expliquen y justifiquen las razones del gobierno.

Política pública y administración pública se vinculan mutuamente en la medida en que las decisiones, su implantación y evaluación, atienden no a una visión gubernamental autocrítica e impositiva de la burocracia, sino a la visión del interés general traducido en legítimas aspiraciones sociales con la participación informada y consciente de los ciudadanos y con la argumentación fundada en evidencias, de lo que el gobierno hace o no hace.

De todo ello podemos deducir que una faz renovada de la administración pública se logrará en la medida de su justeza social, en la medida en que su

intervención en la vida pública permita potenciar la energía de la sociedad, atenuar las desigualdades y dirimir, con equidad y justicia, sus conflictos. Es aquí, precisamente, donde lo público adquiere una importancia capital. En palabras de Omar Guerrero: “[Se] ha dado pie a una noción renovada de lo público, donde lo gubernamental ha dejado de ser su sinónimo y ha dejado de ser idéntico a lo burocrático”.¹⁴

Por medio de la cultura cívica que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado gerencial ha cedido su lugar a la administración del Estado cívico.

La quiebra del neoliberalismo y el vigor creciente de los temas políticos ha reforzado las bases científicas de la administración pública como una disciplina independiente y digna, y renovando sus criterios, labores y proyectos. El estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso a los temas cívicos, los derechos humanos y la participación ciudadana”.¹⁵

Se trata pues, de hacer que la administración, sin perder su esencia conductora, reguladora y mediadora en la vida social, recupere sus finalidades civiles y no estatales.

Veamos a continuación cómo se entienden tres procesos claves en la

administración pública, cuando éstos son cruzados por la política, dejándo de considerarse sólo como medios de gestión pública, despolitizados, de como lo desean los enfoques neogereñcialistas: la regulación, la decisión y la evaluación.

3. Normatividad y regulaciones estatales

Tradicionalmente el derecho (y las normas que produce) se ha visto como una manifestación del poder y autoridad del Estado, expresando la superioridad del gobierno sobre los individuos. Más que un elemento de protección del ciudadano ante la autoridad, el derecho se ve como un mecanismo de sujeción y de coacción. O, como dice Majone, desde la perspectiva de las restricciones institucionales, "toda la maquinaria gubernamental es un vasto conjunto de restricciones que definen los papeles de los diversos actores de las políticas y limitan las estrategias a su disposición".¹⁶

Esta situación, traducida a la especificidad de la administración, la hacen ver como una entidad dotada de prerrogativas de mando y de coacción unilateral para imponer obediencia.

No obstante, el derecho no es sólo reglas que sometan la voluntad individual. Constituye también un proyecto de

acción, una determinación de propósitos aseguibles, mediante el tránsito del deber ser al ser, delimitando las capacidades y atribuciones de la propia administración.

En todo caso, la emisión de normas se ha visto, por tradición y generalidad, como una decisión vertical de la autoridad, en la que poco pueden intervenir los ciudadanos, salvo por conducto de su representación congresional, mediante esquemas de discusión parlamentaria o eventualmente de cabildeo. En un gobierno autoritario, la discusión del contenido de las normas poco se practica pues no existen mecanismos instituidos de deliberación. Lo más que se puede hacer es una consulta a las representaciones de grupos de interés, sin que ello implique compromisos. Si es el caso negociar, los acuerdos se toman so-terradamente atendiendo a los intereses burocráticos de las dependencias no discordantes de los propios intereses de los grupos de presión, cuya suma no necesariamente representa el interés general de la sociedad.

El asunto se vuelve más secreto cuando se ejercen las facultades reglamentarias del ejecutivo o se emiten disposiciones administrativas por las entidades de la burocracia. En estos casos, la visión de los expertos es predominante y de mayor impacto, puesto que tales regulaciones entran en los "detalles" de la vida

cotidiana, estableciendo restricciones fundadas en criterios unilaterales y sectoriales. Ello produce, en variadas circunstancias, contradicciones e inconsistencias jurídicas que colocan a los particulares ante severas disyuntivas que pueden motivar incumplimientos.

En una administración pública abierta, el proceso normativo se sujeta a las intervenciones sociales que provocan deliberaciones en las que los argumentos y criterios de los actores interesados pueden influir en las tomas de posición de los actores gubernamentales. Visto así, el establecimiento de normas se constituye en “la función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas que determinan cuándo deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de la política”.¹⁷

Debido a esta importancia, el establecimiento de normas y disposiciones reguladoras no es un privilegio de gobernantes, administradores y, ni siquiera, de los técnicos conocedores de la racionalidad efectiva de los medios. Es posible que los expertos que analizan la política pública en tal o cual área de gobierno (y que, resultado de ello, se adentran en los detalles de las formas sobre cómo se ejecutan las decisiones, funcionan las estructuras organizativas, operan los programas-proyectos-acciones y se implantan las propias políticas, así como respecto a los

impactos que generan) dispongan de elementos objetivos y valorativos que se articulen en evidencias sustentadoras de argumentos que generen corrientes de opinión o consensos sociales, dignos de ser tomados en cuenta por quienes aprueban las normas y regulaciones.

Por otro lado, los actores sociales tratan también de influir en los perfiles reglamentarios, que son las reglas del juego bajo las cuales se mueven, y acomodarlas en su favor. Generalmente esta influencia se dirige hacia los aspectos procesales de la regulación más que a los fines o contenidos de tales normas; es decir, importa quién decide, cómo se aplican las normas, qué instancias y recursos de apelación y revisión están disponibles, cuándo y cómo se revisan y actualizan tales disposiciones.

En todo caso, los actores sociales estarán dispuestos a acatar las normas, mientras crean que pueden influir en sus redefiniciones, haciendo interpretaciones de lo que consideran sus obligaciones y planteando estrategias de cambios que les resulten beneficiosos. Estas condiciones, que Majone identifica como “objetivos del comportamiento de cambio institucional”, se pueden considerar como “reglas procesales para el debate, el establecimiento de agendas, la toma de decisiones y su aplicación antes que reglas sustantivas que prohíban u ordenen acciones particulares”.¹⁸

Desde luego que la participación de actores sociales con el objeto de influir en la regulación estatal, debe ubicarse en un justo y equilibrado medio en el que la norma (y su generador el Estado) no se convierta en rehén de los grupos dominantes o de los feudos burocráticos. No se trata de abogar por una administración inerte ante los intereses de grupos dominantes, pero tampoco por una que pretenda justificar su cerrazón en una supuesta debilidad ante tales intereses.

La apertura de la administración pública (que indicaría parte de su renovación) se debe entender como mayor sensibilidad ante demandas y formas del hacer social, mayor eficiencia en la articulación de medios y fines, y mayor responsabilidad al dar cuenta de sus actos a sus mandantes y a sus organismos de representación.

4. La toma de decisiones

La decisión es fundamental en los procesos de formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas y, consecuentemente, en el quehacer de la administración pública. La importancia analítica de la decisión se reconoce en la construcción de enfoques o modelos que la estudian como un proceso racional de actuación más preocupados por el qué se decide y poco o nada por el cómo se decide. Bajo estos modelos racionalistas, el esquema de

elección racional asume las siguientes fases: a) establecer objetivos claros y precisos ordenados de acuerdo a su grado de optimación; b) determinar las posibilidades de acción de acuerdo con su idoneidad costo-beneficio y en función de su aporte al logro de los objetivos establecidos; c) comparar las posibilidades, y d) evaluar y controlar sus resultados que podrán retroalimentar nuevamente el ciclo, reiniciando con la reformulación de objetivos.

Este tipo de racionalidad supone la existencia de un sistema perfecto de toma de decisiones y que puede ser completamente administrado, en la medida -se afirma- que hay medios racionales para el diseño de posibilidades que traducirán los fines en acciones para su consecución. (V.gr. análisis costo-beneficio, presupuesto por programas o análisis de sistemas).

Los gerencialistas-racionalistas han entrado en el nirvana, usando la llave de la teoría de la decisión (decisionismo). Sin embargo la realidad terrenal es más compleja y obsesiva. Examinemos a continuación como la política distorsiona el modelo volviéndolo prácticamente inútil, a efectos de la comprensión de los procesos de política y administración pública:

Primero, ¿quién (es) toma (n) la (s) decisión (es)?

El modelo racional supone la existencia, de un solo tomador de decisiones (persona o grupo) que actúa congruentemente (racionalmente). No existen, en este ideal, posibles decisiones distintas o contrapuestas, pues no serían razonables (racionales).¹⁹

En principio, el propio esquema decisorio desconoce o no reconoce que, aun en el mundo de la burocracia, las diversas dependencias, organismos, agencias, centros, áreas, etcétera, no se comportan unidamente ni mucho menos actúan "monolíticamente". La fragmentación que es consecuencia de procesos de especialización funcional o de diferenciación orgánica, generalmente produce conflictos tanto en la determinación de fines, objetivos o metas, como pugnas por la apropiación de competencias y recursos, es decir, por el poder. De ahí que, suponer que la decisión se dará orgánicamente articulada, coherente y racional, es abandonar el mundo real.

La heterogeneidad de la burocracia se percibe no sólo por la gran variedad de unidades administrativas, sino por los distintos perfiles profesionales y valorativos de los servidores públicos, las "clientelas" a las que sirven y los modos de relacionarse con ellas, la diversidad de procesos de trabajo y su grado de formalización y volumen de recursos empleados, la madurez de sus políticas y programas y la propia apreciación que de ellos tiene la sociedad en su conjunto y los beneficiados en lo particular.

No obstante dicha heterogeneidad no significa un debilitamiento de su unidad. Como lo afirman Chevalier y Loschak: "la diversificación y la fragmentación de las estructuras administrativas no ponen en duda sino superficialmente la unidad del aparato, en la medida en que los mecanismos compensadores de regulación y de integración vienen a reforzar los efectos -y a subsanar los eventuales desmayos- de la centralización y la jerarquización".²⁰

Por otra parte, aun cuando los mecanismos de coordinación interinstitucional produjeran una "armónica" actuación de los agentes burocráticos, todavía queda pendiente analizar como la "operacionalización" de tal decisión producirá transformaciones durante su proceso de ejecución, entendido éste como la serie sucesiva de decisiones operativas tomadas por los diferentes niveles de las jerarquías burocráticas, cuya influencia se traducirá en adaptaciones de la decisión y, eventualmente, en inacciones que incumplan la propia decisión, a pesar de la existencia de lo que se ha dado en llamar "decisiones prefabricadas".

En este sentido Claus Offe, al proponer las precondiciones para que los sistemas político-administrativos racionales, resuelvan sus aparentes contradicciones (disfunciones), afirma lo siguiente: "La necesidad de diferenciación interna - dada la expansión de las funciones

estatales- se encuentra limitada porque al desacoplamiento entre el sistema administrativo y el político se ve continuamente bloqueado por la necesidad que la administración tiene de apoyo o por las estrategias de los partidos gobernantes para retener el poder".²¹

Ubicándonos fuera del mundo burocrático, en el mundo social, encontraremos una amplia variedad de intereses, aspiraciones y proyectos de grupos, organizaciones e individuos que buscan influir en la decisión, y aun en tomarla para todo propósito práctico. Estos actores se mueven de manera encubierta, procurando "negociar" con el gobierno, o de manera abierta, exponiendo públicamente sus intereses. El estudio de los grupos de presión y de las organizaciones no gubernamentales (que no son precisamente clientes), da cuenta de cómo actúan estos intereses y cómo se vinculan al gobierno. En todo caso, para efectos de la argumentación expuesta, se consideran factores irracionales que afectan al proceso decisorio-racional.

Nótese lo que al respecto afirma Bernardo Kliksberg: "El aparato estatal está sujeto, entre otros, a dos riesgos de fondo: su "copamiento" de hecho por sectores minoritarios poderosos, bien articulados, y su consiguiente utilización por los mismos, y la consolidación en su interior de grupos burocráticos de poder que lo empleen en favor de sus restringidos intereses faccionales".²²

Segundo, ¿cómo se toman las decisiones?

La unipersonalidad decisoria que asume el modelo racional, se acerca más a la idea de un gobierno autoritario o por lo menos tecnocrático y a una administración cerrada, en la que el secreto es su *modus operandi* y los expertos son los que indican fines y medios, que a la de un gobierno por discusión y a una administración abierta y dispuesta a explicar decisiones y a justificar proyectos ante la sociedad.

En todo caso, nuevamente el esquema racional entra en crisis al considerar dos de los elementos fundamentales de la decisión: el establecimiento de objetivos y el uso de la información.

Las organizaciones gubernamentales rara vez definen clara y precisamente sus objetivos y metas; antes lo contrario es cierto: tal definición es deliberadamente evitada puesto que hacerlo sería como exhibir las armas al enemigo. Puede haber objetivos declarados en términos de competencias, atribuciones, funciones o cometidos, pero estos no necesariamente se explicitan en propósitos definidos, medibles y observables.

Aun cuando los modelos gerencialistas-racionalistas insisten en que los objetivos (misiones) pueden ser definidos racionalmente y alcanzados eficien-

temente, en verdad, los objetivos son más “productos” de la interacción entre los participantes clave que los causantes de tales interacciones.

Por otra parte, en el mundo burocrático real pueden ser (y de hecho son) más importantes los medios que los fines, en tanto los medios (recursos, atribuciones e influencia) sirven para la construcción de organizaciones poderosas, si es que no de ladrillos para la fortificación de feudos burocráticos.

Por lo que se refiere a la información, hay que considerar dos condiciones: su disponibilidad y su uso o aplicación.

En cuanto a su disponibilidad sucede que el tomador de decisiones normalmente no cuenta con toda la información requerida o deseada para elaborar y valorar las posibilidades y le puede llevar demasiado tiempo generarla en los términos deseados y deseables. Por otro lado, puede disponer de una gran cantidad de datos que, en sí mismos, carezcan de significado y sean inútiles para los fines decisivos. En otras palabras, existe información no significativa en tanto no articula evidencias sustentadoras de argumentos.

No obstante, la continua intervención de la administración en la vida social produce un cambio en su relación con su ambiente, provocado por la necesidad

de mantener su propia racionalidad y eficiencia: la obliga a obtener información y a establecer canales de comunicación con sus públicos. Los autores Chevalier y Loschak argumentan que tal necesidad de información y su consecuente secuela de negociación con grupos de poder, influyen en la “apertura” de la administración pública:

“La información, bajo su doble forma ascendente y descendente, mejora la claridad y la efectividad de las decisiones; permite, en efecto, conocer el estado del medio y tomar en cuenta la reacción previsible de los grupos sociales afectados, así como disipar las eventuales reservas o resistencias de los administrados, poniéndolos en situación de comprender las colindancias de las elecciones efectuadas. La tradición de secreto deja progresivamente su lugar a una voluntad de transparencia que modifica, por lo menos superficialmente, las relaciones entre el aparato burocrático y los ciudadanos. La densidad de estos contactos [con los grupos] favorece la ósmosis entre la administración y su ambiente, creando vínculos horizontales de solidaridad que pueden provocar cierto relajamiento de la dependencia jerárquica”.²³

En cuanto a su uso, la información es vista así como un recurso (medio) que da poder e influencia y que puede ser usado por competidores dentro y fuera

de las dependencias gubernamentales o por los propios responsables de los programas para inducir o “justificar” decisiones. En casos extremos (comunes por cierto) la información puede ser eliminada si es desfavorable para los fines de sus poseedores, lo que da al traste con los supuestos del modelo racional.

De todo ello, deducimos que una mayor civilidad de la administración pública y de sus procesos de decisión, requerirá definir objetivos y tomar decisiones a la luz de las responsabilidades exigibles a sus miembros y de la institucionalización de la discusión por parte de los actores involucrados dentro y fuera del gobierno, bajo reglas de procedimiento que contribuyan a la generación de consensos y a la transparencia de las decisiones. Es decir, que la democratización de la política conllevará la creación de los espacios de deliberación pública (dentro y fuera de los órganos gubernamentales) y garantizar no la unanimidad en las decisiones sino el propio mecanismo de discusión.

En palabras de Luis Aguilar: “Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse, difundirse entre el público y además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos”.²⁴

La conclusión de ello es que una política pública no puede identificarse con la toma de una decisión por muy importante o estratégica que ésta sea. En la medida en que reconozcamos que las reglas del juego institucional son fijadas y revisadas como resultado de un constante flujo y reflujo de interacciones entre actores burocrático-gubernamentales y actores político-sociales, en esa medida comprenderemos que las propias políticas públicas se construyen por una serie sucesiva de decisiones, resultante de esas interrelaciones, que van modelando (construyendo) la faz de la acción del gobierno; es decir, son decisiones interdependientes, no aisladas, tomadas por diversos actores durante cierto tiempo, lo que le da el carácter de permanente a una política.

5. Evaluación de políticas y programas, como aprendizaje social

Mejorar la formulación de la política (*policy*) implica aumentar cuantitativa y cualitativamente nuestro cúmulo de conocimiento social. Para lograr esto, el análisis de los resultados de *policy* es de profunda importancia. El énfasis de la administración en los resultados alcanzados (desde el cumplimiento de metas programáticas, hasta la valoración de los impactos sociales de los programas, pasando por los efectos que producen en los individuos), nos enfrenta a los procesos evaluativos y a la forma

como se determinan los criterios para valorarlos objetiva y sistemáticamente. La evaluación se convierte, entonces, en un asunto de aprendizaje social y no meramente técnico y profesional. Es, así, una cuestión de política (*politics*) productora de debates que enfrentan a diversas propuestas para establecer criterios valorativos de los resultados de las *policies*. "Las políticas y los instrumentos de política empleados en los programas de acción públicos son sopesados y evaluados continuamente a la luz de la lógica y la perspectiva particulares de las personas directa o indirectamente interesadas; y esos enfoques múltiples constituyen el verdadero meollo del proceso de diseño de las políticas en una sociedad plural"²⁵

Bajo tal perspectiva, una administración pública tradicional o cerrada, estará entrampada entre la escasa preocupación de quienes toman las decisiones políticas por reconocer los éxitos y fracasos de las mismas, sobre todo si aprecian que una fácil retórica política les ha producido beneficios, y el desinterés de los líderes burocráticos, expresado en el temor de que la información resultante de la evaluación provea de un recurso a sus competidores-enemigos, dentro y fuera de su estructura administrativa. En otras palabras, nadie, ni políticos ni administradores desean que sus errores y debilidades sean expuestos públicamente.

No obstante, habrá que reconocer que la evaluación no pretende constituirse en un elemento que debilite la legitimidad social o cuestione la pericia administrativa de los que deciden y de los ejecutores miembros de la burocracia. La evaluación no es ni un mero ejercicio de racionalidad técnica fundada en los análisis de costo-beneficio, ni tampoco un instrumento que sirva para ajustes de cuentas entre rivales políticos. Debe ser vista, como un entendimiento compartido de los diversos criterios defendidos por actores sociales y políticos, y de sus aportaciones al proceso de deliberación política; no se trata de la mera suma de las partes, sino de la sinergia que da el respeto, comprensión y legitimidad de la discusión en el proceso político. Tampoco se trata de fabricar unanimidades artificiosas, sino en argumentar posiciones incluyentes del conjunto de actores evaluadores con intereses y valores propios y a menudo divergentes: actores gubernamentales, legislativos, burocráticos, técnicos, comunicadores, usuarios, ciudadanos, expertos, académicos, con dimensiones regionales, nacionales e internacionales.

En este contexto, los perfiles de la actuación de la administración pública cobran una nueva dimensión: en tanto la gestión pública esté a la vista del ciudadano, no sólo por lo que produce sino por cómo lo hace, será posible que los valores comunes vayan construyendo los consensos requeridos para una eficiente ejecución-implantación de las políticas públicas.

La evaluación, por tanto, deberá ser vista como una síntesis del aprendizaje de la sociedad y de la administración. La primera porque es portadora de aspiraciones y demandas, y la segunda porque es la encargada de hacer coherentes los medios sociales con los fines públicos.

Vista así la evaluación, no es un mero ejercicio de autocomplacencia gubernamental de carácter tautológico. Es un ejercicio público de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. Es una oportunidad continua y deliberada para valorar aspiraciones y resultados, a partir de información heterogénea por su visión y por su utilidad. Es un quehacer que trasciende la mera dimensión administrativo-organizadora y que se adentra en el contenido de la política, de sus insumos, procesos y resultados.

Epílogo

Sabemos ahora del enorme atractivo que ha significado la renovación del gerencialismo, en la teoría y práctica de la administración pública, en sus dos versiones: 1) la burda y primitiva que es, nada más y nada menos, la aplicación fiel (entre más fiel, mejor) de la filosofía e instrumentos del *management* privado al sector público bajo el supuesto agotamiento del “modelo burocrático” y su deseable sustitución, no por otro modelo posburocrático (que no existe), sino por un modelo empresarial; y 2) la

adaptación del *management* a las condiciones imperantes en la administración pública, sobre todo las referidas a la reglamentación y a la prestación de servicios públicos, pero no aquellos que enmarcan las funciones esenciales del Estado.

Tal atractivo, que ha seducido a políticos, académicos y profesionales de todos los niveles y ámbitos administrativos, se funda en una retórica eficientista que supone al gerencialismo como la mejor administración, frente a los déficit de la burocracia y del gobierno. La punta de lanza de estos enfoques se ha constituido por la ideología derivada de la artificial y artificiosa separación entre política y administración, en la que a la primera se le quiere hacer aparecer como la causa de todos los males: cobijadora de intereses facciosos, inmediateamente interesada en obtener votos, proclive a componendas derrochadoras, etcétera, y a la administración como la parte buena de la película: eficiente racionalizadora entre medios y fines sociales, cumplidora de normas, etcétera.

Y en ello radica fundamentalmente la debilidad de estos enfoques: la desnaturalización de la administración, succionando su raigambre política y socavando su sentido de pública, al someterla a la lógica indiscriminada de los mercados, de la competencia y de la privatización (externa e interna).

Este sesgo subrayadamente antiestatal, como lo precisa Sonia Ospina: “deme-rita, con su antipatía hacia la política, las raíces democráticas que permiten la diversidad de intereses en la definición de políticas para fomentar el bien común y que, por tanto justifican la imposición de ciertos límites en la discreción del administrador público”.²⁶

La tan pretendida y odiada racionalidad burocrática de la administración pública, se regresa como una especie de *boomerang* que golpea la propia cabeza del enfoque del *management* público, “contaminándolo de una *ultraburocracia*” como lo establece Arellano Gault.

La crítica al gerencialismo en cualquiera de sus manifestaciones (administrativas, económicas y aun políticas) no debe hacer que los publiadministrativistas desconozcan o nieguen los problemas teóricos y prácticos que debilitan a la propia administración pública, y que, en algún sentido, han sido subrayados por tales enfoques neogerenciales. Por el contrario, la conciencia de tales problemas debe, obligatoriamente, colocar a los estudiosos en posiciones en donde se vea a la gestión (macro y micro) desde perspectivas de realidad, no de modelos paradigmáticos, y eso incluye invariablemente, la perspectiva política y de ciencia política. De ahí la gran utilidad, para renovar los enfoques administrativos, del análisis de políticas y del estudio de las políticas públicas.

Esta perspectiva politológica hará que, como dice Goodsell: 1) los ciudadanos, no los empresarios, deban estar a cargo del gobierno; 2) el gobierno sirva al interés público, no crea reservas económicas; 3) el gobierno opere bajo las reglas y la ley, no por misiones; 4) el gobierno simplifique las reglas pero no a costa de la integridad de los procesos jurídicos; 5) los problemas públicos deban ser resueltos con creatividad, pero no para favorecer intereses privados; 6) el gobierno deba alcanzar resultados, pero no a costa de los servidores públicos; 7) el gobierno pueda asociarse con el sector privado, pero no subordinarse a él; 8) el gobierno deba ser flexible e innovador pero también rendir cuentas al público.²⁷

Se necesita, por ende, fortalecer la democracia política y la participación cívica para renovar los marcos y formas de actuar de la administración pública. Se requiere sí, reorganizar y modificar estructuras burocráticas, revitalizar los modos de dirección pública, actualizar normas y reglamentos, descentralizar competencias y funciones, orientar las acciones a resultados socialmente valiosos y de calidad para las mayorías. Todo ello podrá alcanzarse en la medida en que se renueven, también, las formas de hacer política y de generar consensos. En suma, se alcanzará fortaleciendo nuestra vida cívica y política, no solamente nuestros procesos económicos.

Bibliografía

Aicántara Saenz, Manuel, 1995: *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en crisis y cambio*. México, FCE

Ayala Espino, José, 1996: *Mercado, Elección Pública e Instituciones.- Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, M. A. Porrúa-UNAM

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.), 1997: *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Universidad Textos

Chevallier, Jacques y Daniele Loschak, 1983: *La Ciencia Administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-FCE.

Dror, Yehezkel, 1995: *La capacidad de gobernar*. México, FCE.

Freedman, James O., 1988: *Crisis y Legitimidad: el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, FCE

Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Angel Porrúa, Libero-Editor.

Holloway, John, 1982: *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*, México, INAP.

Hood, Christopher y Michael Jackson, 1997: *La Argumentación Administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. -Universidad Autónoma de Coahuila-FCE.

Kliksberg, Bernardo, 1984: *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Alcalá de Henares, INAP.

Kliksberg, Bernardo, 1989: *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE.

Kliksberg, Bernardo (comp.), 1994: *El Rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, INAP-FCE.

Lindblom, Charles E., 1991: *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Majone, Giandomenico, 1997: *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE.

March, James G. y Johan P. Olsen, 1997: *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa

OCDE, 1996: *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*, México, DDF-PUMA.

OCDE, 1997: *La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas

Offe, Claus, 1991: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial.

Pfeffer, Jeffrey, 1982: *Organizaciones y Teoría de las Organizaciones*, México, FCE.

Salaman, Graeme y Kenneth Thompson, 1984: *Control e Ideología en las Organizaciones*, México, FCE.

Sfez, Lucien, 1984: *Crítica de la Decisión*, México, FCE.

Villoria, Manuel, 1997: "Modernización Administrativa y Gobierno Posburocrático" en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos.

Artículos

Arellano Gault, David, 1995: "Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, Núm. 1, págs. 119-147.

Goodsell, Charles, 1993: "Reinvent Government o Rediscover it?", en *Public Administration Review*, Vol. 53, Núm. 1, págs. 85-87.

Guerrero, Omar: "Management Público: una Torre de Babel", (documento mecanografiado inédito).
Majone, Giandomenico y Antonio la Spina, 1993: "El Estado Regulador", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, Núm. 2, págs. 197-261.

Ospina Bozzi, Sonia M., 1993: "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, Núm. 1, págs. 35-58.

Rubio, Luis, 1998: "Ciudadanía y gobierno en la era de la información", en *NEXOS*, México, Núm. 241, págs. 49-57.

Subirats, Joan, 1995: "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, Núm. 1, págs. 5-23.

Notas

¹ Rubio, Luis, "Ciudadanía y gobierno en la era de la información", en *NEXOS*, Núm. 24, México, enero de 1998, p. 51.

² Vid.: Aicántara Saenz, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en crisis y cambio*, FCE, México, 1995, y Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*, FCE, México, 1995.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, p. 18.

⁴ Villoria, Manuel, "Modernización Administrativa y Gobierno Posburocrático", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997, p. 82.

⁵ *Ibid*, p. 99.

⁶ Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Angel Porrúa, librero-editor, México, 1999, pp. 153-154.

⁷ *Ibidem*, pp. 154 y ss.

⁸ *Ibidem*, pp. 233 y ss.

⁹ Un artículo que resume las tendencias de este movimiento es el de Marco Meneguzzo "Repensar la modernización administrativa y el New Public Management", documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Venezuela, 1997.

¹⁰ El public choice (teoría de la elección pública) es una manifestación de lo que se ha dado en llamar la Economía Pública. Un profuso libro que revisa y analiza sus variados enfoques es el de Ayala Espino, José.

Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado, Miguel Angel Porrúa-UNAM, México, 1996.

¹¹ Influentes han sido dos libros: Osborne, David y Ted Gaebler. *La Reinvención del Gobierno*, Paidós, Buenos Aires, 1994 y Gore, Al. *Un Gobierno más efectivo y menos costoso*, Edamex, México, 1994.

¹² Aguilar, Luis F., *Estudio Introductorio Majone, Giandomenico, Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997, p. 13.

¹³ *Ibidem*, p. 22.

- ¹ Guerrero, op. cit., p. 265
- ² Ibidem, p. 266
- ³ Majone, Giandomenico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión de la Formulación de Políticas**, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1997, p. 128
- ⁴ Majone, op. cit., p. 141
- ⁵ Ibidem, p. 139
- ⁶ "Ahora bien, la consideración de que son irrelevantes políticamente las intenciones sin acciones y obras efectivas, junto con la observación casi líana de que una política, así como realmente se decide y efectúa, es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales. Llevan a concluir que una política no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del Estado. La política es entonces un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea" (Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas* (Estudio Introductorio), 2ª Antología, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992
- ⁷ Chevalier, Jacques y Daniele Loschak, *La Ciencia Administrativa*, INAP-FCE, México, 1983, pp. 96-97
- ⁸ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, México, 1991, p. 69. (énfasis del autor)
- ⁹ Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989, pp. 32-33
- ¹⁰ Chevalier y Loschak, op. cit., pp. 98-99
- ¹¹ Aguilar, Luis F., op. cit., p. 25
- ¹² Subirats, Joan, "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1995, p. 10
- ¹³ Ospina Bozzi, Sonia M., "Gestión, política pública y desarrollo social hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. II, Núm. 1, enero-junio, 1993, p. 39.
- ¹⁴ Goodsell, Charles "Reinvent Government o Rediscover it?", en *Public Administration Review*, Vol. 53, Núm. 1, 1993, pp. 85-87