

Capítulo 15

EL ANÁLISIS ADMINISTRATIVO 577

EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN 578

TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA 587

Concepto de terminación. Causas y consecuencias
de la terminación

LA ADMINISTRACIÓN COMO RITUAL PÚBLICO 603

Capítulo 15

EL ANÁLISIS ADMINISTRATIVO

La teoría de la administración pública trata con la realidad, de modo que buena parte de su temario de investigación se refiere a la solución de problemas. De hecho, muchos de sus logros tocan el territorio al cual se refieren Hood y Jackson, y que denominan doctrina administrativa. Aquí creemos que se encuentran muchos de los problemas que siendo meramente de gestión interior, trascienden hacia las funciones de la administración pública; que siendo puramente de práctica y profesión, se elevan como problemas de alta teoría. Muchas de las más grandes verdades y de las más grandes mentiras que se han tejido alrededor de la administración pública, derivan de los éxitos y fracasos que se han gestado en sus intestinos organizativos.

El análisis administrativo, por consiguiente, debe adentrarse en los problemas de la gestión interna de la administración pública y proponer soluciones que sean creíbles, y que a los ojos de la ciudadanía brinden efectivas soluciones a los problemas públicos. Esto es posible tratando el tema de la implementación, así como de los problemas relevantes de la terminación administrativa.

Sin embargo, ni la implementación ni la terminación administrativa pueden producir frutos útiles a la práctica administrativa si desconocen la naturaleza y función del ritual en administración pública, pues de muchos modos ella misma constituye una cadena compleja de ritos y ceremonias cuyo objeto es fortificar la solidez y la continuidad de la vida social.

EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

Las ciencias de **policy** pueden contribuir al desarrollo de la administración pública por medio del análisis de implementación, donde existe una relación natural con problemas centrales de la ciencia de la administración pública.

Aunque se podría considerar como trivial, tiene gran relevancia que el contenido real de una **policy** se conozca a través de la observación de uniformidades en el comportamiento administrativo. Se trata también de explorar el modo real como se desempeña la administración pública, principalmente por medio de la materialización de sus responsabilidades jurídicas, que se han definido propiamente como sus *cometidos*. Nos referimos a una **policy** externada, operacionalizada, realizada.

Tal es el sentido que ofrece Douglas Bunker cuando explica que "la **policy** operacional consiste en un agregado de patrones de específicas acciones administrativas locales, así como de provisiones legislativas, lineamientos de programas y decisiones judiciales".¹ El campo inherente a este tipo de **policies** constituye propiamente el ámbito del estudio de la implementación.

Otra definición muy conocida entre los especialistas, debida a las plumas de Donald van Meter y Carl van Horn, refleja que "la implementación de **policies** abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos

¹. Bunker, Douglas. "Policy Sciences Perspectives Implementation Process". United States, **Policy Sciences**. Num. 3. 1972. pp. 71-80.

momentáneos para traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas".²

El descuido de este carácter de la implementación en la práctica administrativa, explica los errores en la hechura de **policy** por cuanto la atención de cuestiones substantivas, la ausencia de provisiones de implementación, el aborto de resultados o la distorsión en el armazón de las intenciones que la originaron. La cuestión es saber, en suma, ¿cuál es el nivel de implementación observable en el desempeño de la administración pública?. La implementación tiene una relación de detalle con aquello que esa administración realiza de lo que ha proyectado.

Corrientemente se utiliza la voz **policy** cuando se hace referencia a una decisión; otras veces significa la declaración de una intención a través de la exposición general de metas y objetivos, pero sin que nada se diga acerca de qué puede hacerse o si algo fue hecho; o, en su caso, si será hecho para satisfacer un propósito. Todo esto es relevante para la implementación en administración pública. En otras ocasiones, **policy** es identificada con la conducta real de la administración pública, es decir, implica tanto la meta y su realización. Sin embargo, cuando se discierne de semejante manera se puede frustrar el estudio de la implementación, porque **policy** permanece como un objetivo incorpóreo, sin actores específicos o sin los actos implicados en la realización de las intenciones. Aquí no existen las posibilidades para su estudio. Del mismo modo,

². Meter, Donald van y Carl van Horn. "El Proceso de Implementación de Políticas: un Marco Conceptual". Aguilar, Luis F. (ed.). **La Implementación de las Políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992 (1975). p. 100.

cuando la declaración de un objetivo incluye su realización, la implementación es innecesaria porque no se puede trabajar con una definición de **policy** que excluya cualquier implementación, o que la incluya del todo. La conceptualización de la implementación no es un asunto sencillo, tal como puede observarse, y ha sido recalcado por los analistas administrativos.³

La implementación es una categoría precisa dentro del concepto más general de administración pública. En tanto que ésta parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial que habrá de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. Sin una acción comenzada no hay lugar para la implementación porque supone el punto final, la culminación de una meta a la cual se llegó. Como lo explican Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, "la implementación no puede ser exitosa o fracasada, sin una meta contra la cual juzgarla".⁴ **Policy** constituye un cúmulo de hipótesis que contiene a las condiciones iniciales y las consecuencias esperables de su realización, de modo que implementación significa el desarrollo de la habilidad para realizar estas consecuencias previstas a partir de las condiciones existentes. Por consiguiente, ella no se refiere a la creación de las condiciones iniciales, pues toca a la legislación aprobada establecer los compromisos y a la administración pública ponerlas en movimiento, antes de que la implementación tenga lugar, y así asegurar el resultado previsto y apetecido.

³. Así lo hace notar Luis Fernando Aguilar en el "Estudio Introductorio" de la antología precitada, de la cual es compilador. Ver especialmente la p. 96.

⁴. Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. **Implementation**. Berkeley, University of California Press. 1984. p. XXII.

Se debe enfatizar el carácter de la implementación como una capacidad de desempeño, en el sentido de que una **policy** está determinada no por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir. Como ha sido explicado por los escritores citados de manera dramática: "después de todo, el mundo está lleno de propósitos de **policy** que han abortado": no se puede terminar lo que no ha comenzado, y "las lagunas de implementación pueden referirse no a la falla para iniciar, sino a la habilidad para seguir adelante".⁵

Pero el problema de implementación no se restringe a la incapacidad de la administración pública para realizar sus cometidos, sino también a lo que ocurre luego de su desaparición; entraña aquello que estaba realizando, pues una vez extinta una organización de la administración, ella puede dejar un vacío por su interrupción existencial y no se puede continuar. Uno de los problemas básicos de la administración pública consiste en lo que Weber llamó la acción continuada, y toca precisamente a las Secretarías de Estado por cuanto a la idea de despacho, garantizar esa continuidad. Quizá la mejor exposición de esta necesidad social de la continuidad sea la fatal sentencia weberiana, acerca de que "la burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal".⁶

Cuando del vacío dejado por una dependencia de la administración pública se trata, debemos preguntarnos si las **policies** antaño a su cargo son actualmente implementadas como un efecto de transformación de las ideas dentro de la acción colectiva eficiente. Con un inevitable sentido de

⁵. **Ibid.**

⁶. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966 (1922). Dos tomos. Tomo I, p. 178.

prescripción, pues se trata de cometidos de la administración pública circunscritos a estándares jurídicos, se discierne que la efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas de factibilidad entre las que destaca, en primer lugar, la existencia de un actor administrativo responsable de su realización. Se puede tratar de una Secretaría de Estado, un organismo descentralizado u otro ente administrativo, cualquiera que sea su naturaleza. Si tal ente no existe hay una imposibilidad de traducción de la idea en acción, y queda interrumpida la cadena causal que corre entre la intención y el resultado de la actividad administrativa.

El interés por la implementación y las fases de evaluación del proceso de **policy**, nació de las dificultades encontradas para su aplicación práctica. El valor de una **policy** desde entonces no se aquilata exclusivamente en términos de la idoneidad de su diseño, sino a la luz de su implementabilidad. La cuestión central es saber si la actividad ha sido completa o inacabadamente implementada; nos referimos al nivel de implementabilidad que consiste en la diferencia existente entre lo intentado y las consecuencias reales. Tal nivel es medido a través de un proceso de evaluación.

El análisis de implementación, que extiende las labores de evaluación más allá de las meras medidas de resultados buscando sus causas, puede producir conocimiento utilizable para reformar los programas de la administración pública y sus modos de implementación, pero se puede ampliar también al análisis de la misión de una organización administrativa en sí. Más en lo particular, dicho análisis puede ser utilizado para verificar el progreso, estancamiento, desvirtuación o un cambio de dirección de la conducta administrativa.⁷ Puede, en

⁷. Pressman y Wildawsky, obra citada, pp. XV-XVIII.

consecuencia, aquilatar la necesidad, utilidad y viabilidad de una organización de la administración pública dentro de una situación histórica determinada. Igualmente, puede servir para estimar su valor social y su utilidad pública, y aquilatar si ya cumplió con su función dentro del conjunto de la administración pública. Puede, finalmente, ayudar a explicar por qué una organización administrativa pereció no solamente apreciando la calidad de los resultados de sus tareas, sino evaluando las causas de donde partieron sus **policies**.

Estas apreciaciones facilitan el abandono de visualizaciones de la conducta de la administración pública como un patrón preestablecido de desempeño, y dejar de considerar que la implementación es un procedimiento fácil. Por extensión, se depondrán concepciones del fracaso de implementación como contratiempo de una continuidad administrativa, fundadas en una visión "disfuncional" de la administración pública. La implementación refleja un procedimiento plagado de vicisitudes, ambigüedades, dilemas y paradojas, para las cuales resulta insuficiente el despliegue de racionalidad tradicional parapetada en la programación, la presupuestación y los manuales administrativos. Desde aquella otra perspectiva más realista, los defectos, conflictos, dilaciones, distorsiones, vacíos, rupturas, frenos, lentitudes, desvíos e inconclusiones, no constituyen desajustes o desadaptaciones funcionales, sino rasgos inherentes al proceso implementatorio. En consecuencia, la moderna administración pública requiere que sus procesos de gestión incorporen ingredientes de consenso y negociación, además de regateos y maniobras, para facilitar el despacho de los negocios.

La implementación no está edificada de antemano como si fuera un conjunto de componentes ajustado previamente; ella es un proceso por construir, un procedimiento de ensamblaje

de partes inconexas cuya articulación necesaria viabiliza la continuidad.⁸ Supone condiciones iniciales existentes, no por existir, tales como el marco constitucional y la administración pública a cargo de la **policy** del caso. Las **policies** implican teorías, pues con declaraciones explícitas o no, son un eslabón entre las condiciones iniciales y las consecuencias previstas. Como Eugene Bardach lo ha explicado, "la implementación, entonces, es la habilidad para forjar eslabones en la cadena causal, tal como la obtención de los resultados deseados".⁹ En la cadena de causalidad, entre más numerosas son las relaciones recíprocas de los eslabones, más compleja se convierte la implementación. Cada eslabón es una etapa para completar a la cadena, y cada tiempo significa un compromiso para continuar el proceso.

Estas observaciones sobre el desempeño de la administración pública, consisten en planteamientos hipotéticos que también pueden explicar la desaparición de una entidad de la administración pública. No sería difícil imaginar que estando extinta, la cadena se interrumpiera al morir el órgano y al desmembrarse las funciones.

La administración pública y la implementación de sus programas no constituyen un proceso sencillo; tampoco es completamente pacífico porque está involucrado en un alto grado de tensión. La implementación produce discrepancias y conflictos, como un juego de interacción que genera mecanismos de transacción entre una variedad de participantes. Thomas Smith discierne que muchos patrones de conducta administrativa son resultados de las tensiones

⁸. Bardach, Eugene. **The Implementation Game**. Cambridge, Massachusetts. MIT Press. 1977. p. 38.

⁹. **Ibid.**

inherentes al proceso de **policy**.¹⁰ Tampoco se puede soslayar un aspecto relevante en los problemas de implementación, que se refiere al grado en que las brechas de implementación se forman autónoma y espontáneamente, o el grado en que son inducidas intencionalmente por los protagonistas influyentes. Han existido organizaciones reguladoras que frecuentemente forman alianzas con las corporaciones reguladas, provocándose un sesgo de la **policy** con respecto a la intención que le dio origen; e incluso han existido situaciones en las cuales, como en los regímenes estamentales del pasado, las corporaciones reguladas administraban la regulación misma.

Tratándose del tema de la implementación, un gran logro de la ciencia de la administración pública sería que más personas entiendan que la implementación, bajo mejores circunstancias, es extraordinariamente difícil, pues como lo advirtieron Pressman y Wildawsky, es una labor similar a la de Sísifo: ¿cómo podría la administración pública culminar sus labores sin iniciarlas nuevamente y así ir hacia adelante? La felicidad de Sísifo, como la de la administración pública, consiste en la recuperación diaria de fuerzas para continuar faenas perennemente inconclusas.

Bajo la idea de análisis de implementación, que se refiere al cúmulo de fuerzas que se congregan en la ejecución de una actividad del gobierno y que determinan el grado de impacto o resultado de su acción, podemos efectivamente aquilatar el desempeño real de la administración pública. Por consiguiente, un razonamiento sobre su desempeño consiste en una necesaria evaluación del mismo. Tal desempeño se refiere a lo que hizo, pero pone el acento en cómo lo hizo. El qué nos habla de sus campos de actividad, el cómo se refiere al modo de hacer su actividad. El campo de actividad se refiere

¹⁰. Smith, Thomas. "The Policy Implementation Process". United States, **Policy Sciences**. Num. 4. 1973. pp. 202-203.

a los ramos administrativos que están representados en sus competencias, es decir, sus poderes; y principalmente implica a las funciones específicas por las cuales sus competencias se desempeñan. En contraste, el modo de la actividad se refleja en cometidos más concretos y en la conducta real de la organización misma tal y como es. La conducta de la administración pública implica los actos específicos que realiza, la obra efectiva que produjo por efecto de tal desempeño y los resultados dejados como saldo histórico.

Sus campos de actividad son establecidos por sus competencias, están definidos por las funciones que las desenvuelven, y reflejan los ingredientes generales y abstractos del acontecer gubernamental. De manera distinta, el modo de actividad expresa el comportamiento real, y más particularmente implica los problemas de implementación. Estos problemas están relacionados principalmente con lo que hoy en día se conoce como análisis de implementación, que se deben distinguir de los estudios de impacto de **policy**. Estos últimos se ocupan de las consecuencias de las decisiones políticas, en tanto que el análisis de implementación se concentra en los servicios públicos, es decir, en el desempeño, destacando el papel de las fuerzas que determinan el impacto de la **policy**. Van Meter y van Horn explican que en tanto los estudios de impacto se cuestionan: "¿qué ocurrió?", los análisis de implementación se inquieren: "¿por qué ocurrió de esta manera?".¹¹

En suma: el estudio de implementación sirve para explicar el desempeño concreto de una organización de la administración pública, se refiere al grado de cumplimiento real de los servicios públicos.

¹¹. Meter, Donald van Meter y Carl van Horn, obra citada, pp. 101-102.

Tal como ha sido observable, estando la ciencia de la administración pública centrada en el aspecto focal de la actividad del Estado, y siendo tal actividad una cadena de actos, puede entonces la implementación sufragar un nuevo horizonte de estudio que dé cabida a los cometidos que el futuro le depare ante un público más justamente demandante.

TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA

Un territorio de la ciencia de la administración pública en expansión es la terminación administrativa, porque ha encontrado un espacio de exploración que puede incidir en el estudio de las nuevas organizaciones que se constituirán luego del fracaso de los programas de privatización y la innecesaria eliminación de instituciones administrativas.

Como un dominio contemporáneo al análisis de **policy**, la terminación administrativa ha sido poco, aunque trascendentalmente abordada en el pasado. Uno de sus cultivadores, Joan Subirats, refiere que trata de la actividad del gobierno como un movimiento continuo, de modo que el impulso que estimula su actividad no acaba con la evaluación de resultados si la observamos a través del modelo procesal de **policy**; aún se debe considerar su continuación, su modificación o su terminación.¹² Normalmente dicha actividad obedece a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, a la prosecución de **policies** existentes, más que aquel principio que dicta la conveniencia de la innovación. Esto ocurre de tal modo porque tales **policies** han sufrido alteraciones y cambios, más que cortes radicales o interrupciones de un régimen a otro, incluyendo el reemplazo de partidos con signos ideológicos diversos.

¹². Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. cap. VII.

Concepto de Terminación

La expiración institucional no ha constituido todavía un objeto de la atención preferente de las disciplinas políticas ni de la ciencia de la administración pública. El problema de la cesación de las organizaciones de la administración pública, así como de sus funciones, **policies** y programas, es un campo de conocimiento oscuro que apenas ha iniciado su estudio sistemático. Por un lado, se trata de una Escatología (*Eskatos*: último; *logos*: conocimiento) administrativa, pero no como un tratado de ultratumba acerca de las instituciones de la administración pública, sino del estudio de la *terminación*. Por el otro, es una Biología (*Bios*: vida; *logos*: tratado) administrativa, pues consiste en explorar el modo como la terminación puede producir sucedáneamente nueva vida institucional, sea por resurrección o por un nuevo alumbramiento organizativo.

Una de las razones del abandono de los estudios de terminación, en el entender de Peter de León, obedece al significado de terminación en la cultura occidental, como una connotación patológica en la vida cotidiana.¹³ Incluso terminaciones tales como el divorcio, las bancarrotas o los golpes políticos, tienen un tono frecuentemente peyorativo. Esta visualización es ciertamente miope, y en contraste con otras culturas en las cuales la cesación de la vida está configurada dentro de las expectativas vitales de las personas, en Occidente hay un vacío que se extiende hacia los ámbitos de la política, la cultura y la economía.

¹³. León, Peter de. "Public Policy Termination: an End and a Beginning". United States, **Policy Analysis**. Vol. IV, num. 3. Summer, 1978. pp. 369-392.

Una adecuada percepción del proceso de **policy** requiere el acomodo de mecanismos de hechos contextuales de la vida, que dé cabida a la terminación, tanto como a la existencia continua. El divorcio, la bancarrota y el retiro, son de antaño considerados como tácitas admisiones de fracaso; sin embargo, más recientemente se han comenzado a considerar como oportunidades para nuevos y creativos comienzos. Un concepto similar puede ahora ser desenvuelto en lo que se refiere a las mencionadas **policies**, programas y organizaciones.

Las lagunas en el estudio de la terminación obedecen a su complejidad, pero sobre todo si se introducen las interpretaciones incrementales del ajuste de **policy** dentro del marco de análisis. Tal problema nos acerca a la cuestión referente al punto en el cual, un fino retorno en el proceso de implementación es el inicio de una terminación parcial. Eugene Bardach cree que otro motivo de este abandono se debe a que tradicionalmente se le ha juzgado de poca importancia a pesar de que se refiere al legado interinstitucional de oficinas y programas, y responde preguntas trascendentales referentes a cuáles permanecen, cuáles se transforman y cuáles se descartan.¹⁴ Y en caso de descartarse, cómo se puede realizar esto mismo. Cuestiones como las señaladas hablan de la extraordinaria dificultad que entraña la terminación.

Por otra parte, la terminación como una decisión política deliberada era hasta hace poco un fenómeno relativamente escaso. Una razón es que según los diseñadores de una **policy** de terminación, es sabido que el fin se percibe dentro de un futuro indefinido; se está ante una masa de recursos y capital cuya aplicación obra a favor de la existencia de la administración pública, más que de su

¹⁴. Bardach, Eugene. "Policy Termination as a Political Process". United States, **Policy Sciences**. Num. 7. 1976. pp. 123-131.

extinción. Otra razón ha sido el poderío patente de las coaliciones anti-terminación que se gestaron en la época de bonanza del llamado Estado benefactor, cuya bandera ideológica fue la intervención económica y social del gobierno. Tampoco los líderes políticos han sido susceptibles de admitir errores del pasado, lo mismo que algunos economistas que consideraban a esos yerros como costos negativos. Pero hoy en día los vastos programas de privatización de entidades públicas, especialmente de carácter económico, que se han realizado tanto en países desarrollados, como en los subdesarrollados, han abierto un amplio campo de estudio para la terminación.

Sin embargo, la terminación sigue siendo infrecuente en países en los cuales los reformadores son definidos como causantes del daño a las organizaciones de la administración pública y la moral de trabajo de los servidores públicos. Asimismo, la terminación no es practicada debido a la carencia de reales incentivos políticos, tal como es visible en la sucesión de programas en los Estados Unidos a pesar del reemplazo de demócratas y republicanos.

La terminación administrativa es una categoría multifacética que comprende a la **policy**, las funciones, las organizaciones y los programas de la administración pública, como ya lo adelantamos. La voz terminación se refiere al fin temporal o espacial de algo, a su conclusión o cesación; significa también el resultado o producto de alguna cosa. Hay en la vida humana y organizativa varios ejemplos de terminación, tales como la muerte, el divorcio, el golpe de Estado y la revolución. Peter de León define a la terminación administrativa como "la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, **policies** u organizaciones gubernamentales".¹⁵ Esta categorización incluye al concepto de

¹⁵. De León, obra citada, p. 370.

"terminación parcial", significando que esas funciones, programas, **policies** y organizaciones gubernamentales son reorientados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia. Esta idea de la terminación implica que el término de uno de ellos acarrea la cesación consecutiva de los demás.

Robert Biller explica que la **policy** constituye una regla de decisión secuencial, en tanto organización es una red de interacción que tiene existencia corporal y formas dadas de **policy**. Ambas son inherentemente finitas, están limitadas en el tiempo (área de alcance) y tiempo (duración de aplicabilidad), y de tal modo el espacio y el tiempo son sus límites. Por consiguiente, la "terminación se refiere a la circunstancia dónde y cuándo una **policy** u organización deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar".¹⁶ La cuestión de interés central en la terminación administrativa no consiste tanto la cesación de una **policy** o una organización, sino dónde y cuándo, y bajo qué circunstancias ocurre su fenecimiento.

Una de las opciones conceptuales ofrecida por Eugene Bardach, consiste que la de terminación puede ser entendida como un proceso de adaptación, y en tal sentido refiere a "una **policy** de **policy**: existe la pugna por adaptar a la policy A, la substancia que es eliminada o ~~segregada~~ agregada en la policy B".¹⁷ El proceso de adaptación es esencialmente un esfuerzo de un grupo de proponentes para ensamblar, al margen de una diversidad de intereses sociales y políticos, una coalición que asegure la aprobación autorizada de sus propuestas. Normalmente estas propuestas corresponden a

¹⁶. Biller, Robert. "On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations". United States, **Policy Sciences**. Num. 7. 1976. p. 134.

¹⁷. Bardach, obra citada, p.126.

reacciones de contrincantes que intentan bloquear a la coalición, manipular los parámetros de respuesta y obtener ventajas.

Otra interpretación, debida a Peter de León, implica el desarrollo de un modelo de terminación integrado al proceso de **policy** como lo propuso Harold Lasswell en 1971, y que se configura dicho de la siguiente manera: iniciación-invencción, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Tal modelo habla del carácter finito de la existencia de una **policy**, su vida no es eterna, pues a la luz de unos objetivos reconsiderados puede ser conservada en vida o terminada.¹⁸

Aunque en este modelo la terminación es colocada al final como etapa culminante de un ciclo, puede considerarse de un modo diverso, porque incluso la fase primera de iniciación-invencción comparte ingredientes similares con ella. Ambas etapas son un predicamento sujeto a las demandas y respuestas que se verifican en un sistema político. Dicho de otro modo, si un problema es observado como existente, el proceso se inició; si una **policy** dada es evaluada como una exacerbación del problema y fue designada para ser corregida, el proceso de terminación comenzó.¹⁹ Entre ambas etapas hay un entramado de retornos finos y terminaciones parciales, en el cual la **policy** es ajustada y redefinida para hacerla más responsiva a los problemas, o bien cambiarla, en el sentido en que se alteraron el problema mismo o el contexto. De acuerdo con esta idea, la terminación puede ser concebida como final o como comienzo: el fin de un programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentado a corregir una **policy** errática o un conjunto de programas.

¹⁸. De León, obra citada, pp. 370-371.

¹⁹. **Ibid.**

Los tipos de terminación pueden ser clasificados bajo dos grandes apartados. El primero lo hace atendiendo el proceso y la longitud de tiempo; el segundo considera la materia en sí.

En el primer tipo, Bardach explica que la terminación ocurre por lo general de dos modos: como un "disparo" o como un "largo sollozo", pero es más usual el término en la primera forma debido a las resistencias que suelen acompañar el fin de una **policy**. En este caso, la terminación es el efecto de una decisión autoritaria que transforma a la **policy**; sin embargo, tal decisión habitualmente es el resultado previo de una lucha en la cual numerosos partidos participan. Esta forma de terminación, que también se llama "la gran explosión" *-Big-Bang-*, se realiza en un tiempo limitado y representa un modo de administración de un choque. En contraste, la terminación por "largo sollozo" procede de un prolongado proceso de declinación de recursos, que culmina con la sustitución de una **policy** determinada.²⁰

No obstante que el *Big-Bang* se identifica perfectamente con el estudio de terminación, en el entender de Robert Behn, aún no muestra suficientes evidencias empíricas que patenten que haya sido más exitoso que el procedimiento decremental. Un político, limitado en su período de tiempo de desempeño puede optar más fácilmente por el método del *Big-Bang*, debido a que el procedimiento decremental puede consumir décadas de desarrollo, pero esto no le garantiza el éxito de la cesación.²¹ La mejor prueba de esto es el fracaso

²⁰. Bardach, obra citada, p. 126.

²¹. Behn, Robert. "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?". United States, **Policy Analysis**. Vol. IV, num. 3. Summer, 1978. pp. 393-418.

de la **Perestroika** en la Unión Soviética y la desaparición consecuente del Estado socialista.

En la segunda clase la terminación distingue entre la cesación de funciones y la extinción de estructuras. Douglas Bothun y John Comer han explicado que "la terminación funcional involucra el fin de un conjunto de actividades programáticas, y los productos resultantes de bienes y servicios públicos".²² Esta forma de terminación implica la suspensión tanto de las tareas, como de los resultados que ofrecían, y significa la eliminación o disminución del nivel de actividad y resultados de una **policy** o programa particular. Si las **policies** se conciben como enfoques generalizados o estrategias hacia la solución de problemas particulares, la terminación funcional ocurre cuando tales enfoques y estrategias -generalmente incorporados a un número de actividades y productos- cesan. Las funciones, según explica De León, son "un servicio provisto por el gobierno a los ciudadanos".²³ Esta distinción es necesaria porque la función es más difícil de terminar que las organizaciones y los programas.

Tal como lo constató Herbert Kaufman en un estudio realizado en los Estados Unidos, en tanto que 27 dependencias gubernamentales murieron, las funciones que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias. Según lo hace saber, el que las organizaciones establecidas tengan una gran capacidad de vida no es mera conjetura, sino una realidad demostrada, toda vez que no constituye ningún misterio. Ciertamente las

²². Bothun, Douglas and John Comer. "The Politics of Termination: Concepts and Process". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 2, num.4. May, 1983. p. 541.

²³. De León, obra citada, p. 375.

"actividades del gobierno en todo caso tienden a machar indefinidamente".²⁴

En la medida en que la ciudadanía valore como un servicio necesario a una función, su persistencia está asegurada de muchos modos; incluso los economistas consideran a ciertas funciones como bienes públicos. Las funciones generalmente sirven más plena y directamente a una necesidad, que las organizaciones y las **policies**.

Los programas son subconjuntos de actividades y productos que unidos forman a una **policy**. La terminación de un programa ocurre cuando un subconjunto es eliminado, por lo que Bothun y Comer creen que es conveniente distinguir entre **policy** y programa, pues la primera puede continuar una vez que son suprimidos varios programas.²⁵ Estos constituyen la categoría de terminación más fácil porque cuentan con escasos recursos políticos de protección y representan una pequeña inversión en el conjunto de la administración pública. Debido a que se encuentran en estrecha relación con el problema a tratar, su impacto es fácilmente observable y medido, y por consiguiente, sujeto a una crítica más fácil. Peter de León cree que dentro de la escuela incremental un programa se identifica con una **policy**, que suele ser más general, y por lo tanto, su terminación es sugerida a partir de la terminación de la **policy** como totalidad.²⁶

Una de las características que distinguen a la terminación funcional es su relación con los problemas que el gobierno trata, pues estos raramente desaparecen y más bien

²⁴. Kaufman, Herbert. **Are Government Organizations Immortal?**. Washington, The Brookings Institution. 1976. p. 64.

²⁵. Bothun, Douglas and John Comer, obra citada, p. 541.

²⁶. De León, obra citada, p. 377.

se perpetúan. Para la terminación funcional excepcionalmente se interpone la solución o no-solución de los problemas; pero si tal fuera el caso, la terminación sería realmente controversial. Frecuentemente su relación con los problemas es la respuesta a cambios que sugieren enfoques alternativos, como solución a los mismos. Normalmente la terminación funcional es el resultado del comienzo de una **policy** de sustitución. Aquí debemos considerar varios incentivos para los cambios tecnológicos y las alteraciones en la asignación de recursos públicos, en los apoyos e ideologías políticos de los programas, y en las actitudes relacionadas con la adecuada forma de repartir los servicios.

En contraste con la terminación funcional, Bothun y Comer explican que "la terminación estructural incluye no sólo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para el desempeño de esas actividades".²⁷ Esta modalidad ocurre cuando una organización cesa de existir o por motivo de la reducción de sus recursos. La medida de la terminación está dada por la disminución de medios, el grado de reducción es el principio de la terminación total. Sin embargo, sigue siendo vigente el apotegma en el sentido de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. En el citado estudio de Herbert Kaufman se da cuenta de que entre 1924 y 1973 fueron desaparecidas las 27 organizaciones mencionadas, pero creadas otras 175 en su lugar.²⁸ Entre otros elementos de su longevidad hay que consignar a la permanencia institucional, las bases estatutarias, la flexibilidad organizativa, el apoyo organizativo y la renuencia intelectual hacia la cesación organizativa.

²⁷. **Ibid**, p. 541.

²⁸. Kaufman, obra citada.

En abono de las ideas anteriores, de León sostiene que "las organizaciones son grupos de individuos que constituyen lo que llamamos instituciones", y aunque son creadas para responder a necesidades específicas, pueden y quieren expandir su dominio en el tiempo.²⁹ Ciertamente las organizaciones no son fácilmente sujetas a la terminación, pero lo son más que las funciones gubernamentales. En ocasiones, la terminación funcional puede adelantar a la terminación estructural, si bien, con frecuencia, ésta última no acompaña a la cesación funcional.

Igual que las organizaciones, las **policies** están destinadas a resolver problemas específicos, motivo por el cual son todavía más susceptibles de ser terminadas. A menos que una **policy** y su contexto institucional sean plenamente coincidentes, De León discierne que una organización prefiere renunciar a una **policy** que dejar de existir.³⁰ Asimismo, una **policy** no puede aprovechar por sí misma a muchos aliados, como lo hace una organización, pues en términos de poder político tiene poca capacidad de extender su propia vida. Habida cuenta de que una ella está regida por un objetivo específico, en contraste a una organización que se caracteriza por una multitud de objetivos, esto facilita la evaluación haciéndola más vulnerable. Finalmente, las **policies** pueden haber generado un cúmulo de críticas que obrara a favor de la terminación.

Causas y Consecuencias de la Terminación

Los estudios de terminación muestran que existen experiencias basadas principalmente en tres criterios de cesación: por imperativos financieros, por ineficiencias

²⁹. De León, obra citada, p. 376.

³⁰. **Ibid**, p. 376.

gubernamentales o por ideología política.³¹ En cada caso existen valores de legitimación, y con frecuencia una terminación entraña a dos o los tres criterios. Aunque los dos primeros, con predominio del segundo, son los que generalmente se esgrimen como causas de la terminación, y muy raramente el último, las motivaciones ideológicas están tendiendo a ser las causas principales que motivan a las terminaciones, pero desenvueltas a través de imperativos financieros e ineficiencias gubernamentales. Si razones tales son representativas de las cesaciones, resulta entonces que las causas principales que mueven a los programas de terminación no son económicas, o las que están fundadas en la ineficiencia, ni los conceptos racionales de evaluación y planificación gubernamentales. Son la conveniencia política y las creencias las fuentes usuales de las decisiones críticas de la terminación.

La terminación no consiste en un proceso sencillo, toda vez que ante ella se elevan obstáculos de considerable magnitud política. Entre otros, se pueden mencionar seis impedimentos: renuencia psicológica, permanencia institucional, conservadurismo dinámico, coaliciones anti-terminación, obstáculos legales y costos elevados, aunque con frecuencia hay una combinación de estos factores. Aquí queremos destacar el papel de la renuencia psicológica, ya abordada suficientemente en el estudio de las organizaciones, pero damos especial interés a la permanencia institucional, pues las organizaciones y algunas **policies** son deliberadamente diseñadas con miras a la perpetuación. La naturaleza adaptativa de una organización es su principal fuente de inmunidad para la terminación, pues la longevidad institucional es un hecho de la vida administrativa, toda vez

³¹. León, Peter de. "Policy Evaluation and Program Termination". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 2, num. 4. May, 1983. pp. 631-647.

que la terminación no es un concepto arraigado en la conciencia de los administradores públicos. El conservadurismo dinámico, como lo ha llamado Donald Schon, consiste en la capacidad de la organización para alterar sus objetivos o su contexto mismo, y permite que una organización sea capaz de reconocer el alcance de objetivos, o la disparidad entre la **policy** institucional y las metas específicas de **policy**.³²

La terminación administrativa puede ser aplicada exitosamente si se cuenta con condiciones favorables. La primera condición es un cambio en las administraciones públicas, principalmente de nuevos servidores públicos que no estén comprometidos con los programas existentes. Hay que considerar asimismo a la deslegitimación de la matriz ideológica en la cual la **policy** por terminar está incorporada. Incluso podría ser necesario un período de turbulencia dentro del cual sean creadas las oportunidades para la cesación. Eugene Bardach razona que también la terminación puede realizarse para aminorar el daño que produce por la existencia de intereses opuestos.³³

Hay que subrayar el hecho de que las reticencias a la cesación proceden de movilizaciones deliberadas y debidamente organizadas, y llegan a constituir coaliciones anti-terminación. Una manera de facilitar la cesación, en el entender de Bardach, consiste en integrar un conjunto de coaliciones pro-terminación.³⁴ Los proponentes de la terminación son de tres clases: los primeros son los *oposicionistas*, que se caracterizan por su esfuerzo por desaparecer a una **policy** por juzgarla como maligna. La

³². La cita es de De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", p. 382.

³³. Bardach, obra citada, pp. 126-127.

³⁴. **Ibid.**

malignidad radica en el daño que hacen a los valores y principios que profesan, o en el estrago que hacen a sus intereses políticos, sociales y económicos egocéntricamente contruidos. La segunda categoría corresponde a los *economizadores* que laboran a favor de la reasignación de recursos de una función de gobierno a otra, por juzgarse a la segunda más importante que la primera; o reducir sus funciones, y disminuir o liquidar impuestos. Finalmente, los *reformadores* consideran a la terminación como una condición necesaria para el éxito de adopción de la **policy** sustitutiva.

La coalición anti-terminación, por su parte, está integrada por una red identificable de clientela y beneficiarios autoconscientes de los beneficios de la **policy** existente, a los cuales se deben agregar empleados públicos que la implementan y las empresas privadas concesionarias de servicios a la administración pública.³⁵

Peter de León ha insistido en que la estrategia de la terminación no significa el fin del mundo, sino una oportunidad de cesar una condición deficiente o un venturoso éxito de complementación.³⁶ Esta visualización es más común en los negocios que en el gobierno. Tal estrategia debe iniciarse con la idea de que la terminación puede ser concebida como parte del proceso de **policy**, y comprenderla a partir de la idea de fracaso de implementación; es más, el fracaso debe ser concebido desde el diseño mismo como una alternativa probable de resultados. Un adecuado diseño debe comprender la presentación de opciones, un plan de implementación, evaluación y la metodología, así como la posible terminación cuando la evaluación provea los elementos

³⁵. **Ibid.**

³⁶. De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", pp. 386-391.

negativos. Semejante estrategia acentúa el papel de la evaluación dentro de un concepto de contingencias de terminación, pues una buena estrategia de finalización está basada en un adecuado esquema de evaluación. Las alternativas de la estrategia de terminación son las referentes al modo abrupto que genera resistencias y la puede entorpecer, así como la estrategia decremental que consiste en una gradual transferencia a otras organizaciones.

En suma: el diseño de **policy** puede contemplar tanto su continuidad, como su eliminación, según los tiempos correspondientes.

La terminación administrativa puede ser un arma de doble filo, cuyo uso debe ser concebido como un recurso en última instancia. Robert Behn asegura que la eliminación de **policies** ineficientes, obsoletas o duplicadas, produce beneficios generales, en tanto que la terminación de una **policy** dañina genera beneficios singulares.³⁷ Las **policies** ineficientes pueden ser revisadas, las obsoletas pueden ser modernizadas y las duplicadas pueden ser combinadas; es decir, una buena cantidad de remedios se pueden aplicar, tales como una mejor gestión interior, nuevos enfoques o un entrenamiento superior a los servidores públicos. La terminación puede ser considerada como alternativa en última instancia, una vez que fracasaron semejantes remedios. Si la **policy** es dañina, la única cura posible es su eliminación. Pero una aplicación inadecuada de la terminación equivale a considerar que fue peor el remedio que la enfermedad.

Las decisiones críticas que acompañan a la terminación son ajenas a programas rigurosos de evaluación e influencia

³⁷. Behn, Robert, "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?", en **Policy Analysis**, vol. IV, núm. 3, verano, 1978, p. 399.

analítica. Aunque sorprendente, el elemento ideológico es parte de la sangre vital de la política y debe ser reconocido y operado dentro de ella. Sin embargo, es más sorprendente que las decisiones de terminación estén tan abiertamente asentadas sobre bases dadas en la adhesión nominal a estándares de objetivos, bajo el modelo de **policy** racional, así como a la viabilización de datos que describen los programas desenvueltos. En otras palabras, la evaluación es más apropiada si se juzga que la terminación es parte del proceso de **policy**, principalmente involucrada con la etapa de implementación. Existen enormes problemas para la evaluación, principalmente en lo que atañe a los programas de bienestar social, que son los más resistentes a los criterios del análisis económico. De León recuerda que "**policy**, sobre todo, es una manifestación de valores políticos", y por consiguiente, la comprensión de los aspectos ideológicos de la terminación administrativa es un dato importante para entender el contexto político en el que se mueve.³⁸

La comunidad de evaluadores debe entrar al estudio de este tipo de criterios que impulsan a la terminación. La evaluación debe producir indicadores que iluminen a la terminación, e incluso influir en la decisión misma, al ofrecer calificaciones del caso. Su papel, más que de relevancia es de objetivo o nivel, pues su resultado apunta a las tácticas más que a los grandes diseños.

La terminación administrativa ha abierto un nuevo campo al estudio de la administración pública, que puede contribuir de manera relevante a la comprensión del desempeño gubernamental en términos de la continuidad o cesación de sus programas, a reevaluar a las organizaciones como formas de vida administrativa y a valorizar el papel social de la

³⁸. León, Peter de, "Policy Evaluation and Program Termination", p. 639.

administración pública ante las prédicas de sus deficiencias "congénitas".

Estos planteamientos están siendo recogidos por quienes cultivan a la teoría de la administración pública, pues el análisis administrativo no sólo ha sido una tradicional fuente de problemas de estudio, sino un campo dilecto de contacto con la realidad política y social, que es precisamente la que intenta interpretar.

LA ADMINISTRACIÓN COMO RITUAL PÚBLICO

La administración pública suele ser criticada, con toda razón, por tener rasgos rutinarios, tortuosos y conformistas; en suma, estar burocratizada. Estas denuncias proceden de una variedad de auditorios, pero principalmente de entre los administradores públicos mismos. Esos defectos, incluso, son la materia prima del discurso de muchos de sus cultivadores y el motivo del trabajo cotidiano de los reformadores. El ritualismo en administración pública, como el sol, no se puede tapar con un dedo; pero sí se debe explicar y se puede corregir hasta donde alcance la factibilidad del cambio.

Aquí estamos ante un tema que atañe a la implementación y la terminación administrativa; en rigor, se trata del *modus operandi* de la administración pública de todos los países del mundo sin excepción, y que también se puede encontrar en grado y medida en otras organizaciones humanas. El ritualismo entraña una muestra inexcusable que denuncia el aletargamiento del despacho de los negocios administrativos, pero también significa el cumplimiento de una función. Esta función, sin embargo, no tiene un carácter explícito ni está manifiesta; se trata de una función latente.

Los primeros estudios del ritualismo se deben a Robert Merton, quien usufructuando el concepto de "incapacidad adiestrada" formulado por Thorstein Veblen, encontró que el talento administrativo podría operar como insuficiencia o punto ciego en la cadena de implementación. Ciertamente, las destrezas actuales resultaban negativas bajo condiciones nuevas, debido a la inflexibilidad de las capacidades dominadas. Uno de sus efectos fue el reforzamiento del sentido de disciplina, sometiendo al trabajador administrativo a la procuración de los detalles del proceso administrativo, provocándose sucesivamente una translación del cuidado desde los objetivos hacia los medios. Esto se llama ritualismo.³⁹ De tal modo, las reglas concebidas como un medio para alcanzar un fin se convierten en el fin mismo, desarrollándose una adhesión rigurosa a la norma o procedimiento, y en un valor existencial del funcionario dentro de la administración pública. Según Merton, el resultado de este proceso consiste en la despersonalización de ese funcionario, así como su timidez, su conservadurismo y su apego al tecnicismo.

La vida cotidiana de la implementabilidad en administración pública está dominada por procesos contruidos con etapas y pasos, confeccionada como una cadena de eslabones que constituyen un "ritual social", a decir de Merton, que sustenta el orden minucioso del despacho de los negocios.⁴⁰

Como social que es, el ritual cumple un propósito hasta la época de Merton poco estudiado: constituye una función latente que refuerza la solidaridad organizativa. Hasta la

³⁹. Merton, Robert. **Teoría y Estructura Sociales**. México, Fondo de Cultura Económica. 1972 (1949). pp. 204-206.

⁴⁰. **Ibid**, p. 202.

época de sus estudios, los análisis de la administración pública se habían ceñido a las funciones manifiestas, es decir, aquellas referentes a las consecuencias objetivas para el grupo humano del caso, y que contribuyen a su adaptación o ajuste, toda vez que se prevé que sean de tal modo. La mayor parte de los estudiosos de la administración pública las han tenido como el objeto de su trabajo científico.⁴¹

Otra cosa son las funciones latentes, que se refieren a consecuencias inesperadas o imprevisibles. Estas funciones reclaman la atención más allá de si una actividad alcanza o no un objetivo, ellas se desplazan hacia otro ámbito de consecuencias que en administración pública tocan algo latente o inesperado. Aquí la función latente refuerza la solidaridad del grupo, solidaridad sin la cual no podría haber implementación alguna ni se alcanzarían otras metas a través de funciones manifiestas. La función latente, vista dentro de su compleja profundidad, puede mostrar que sucesos juzgados como irracionales suelen contribuir a la buena marcha de la organización y producir efectos positivos. Igualmente, de no alcanzarse finalidades nominales, ello no indica que se trate de meros casos de inercia o manipulación.⁴²

Es cierto: el ritualismo y el ceremonial, tan publico-administrativos, no deben ser rápidamente denostados sin penetrar primero en su naturaleza y función. Charles Goodsell ha enfatizado que la "administración puede ser entendida, en última y sustancial instancia, como ritual".⁴³ Bajo este punto

⁴¹. **Ibid**, pp. 74-75.

⁴². **Ibid**, p. 75.

⁴³. Goodsell, Charles. "Administration as Ritual". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, núm. 2. 1989. pp. 161-169.

de vista, la administración pública puede ser visualizada desde una perspectiva no-productivista que puede ser costosa y, por consiguiente estar al margen de la economía, la eficiencia y la efectividad. Incluso el ceremonial diplomático puede ser refractario totalmente al análisis costo-beneficio.

Un "ritual constituye un sistema culturalmente construido de patrones y secuencias ordenadas de palabras y actos", que sirve en contextos sociales donde la realidad adquiere significados que son legitimados por la comunidad del caso.⁴⁴ Asimismo, los rituales declaran verdades incuestionables que son válidas para todos sus miembros.

La administración pública entraña un proceso de implementación inevitablemente repetido en el que se funda la continuidad de la vida política, de modo que mientras las elecciones representan un episodio periódico, la vida administrativa se personifica en planes y programas cronológicamente estables y secuenciados. La actividad administrativa es ordenada en sí misma y produce orden social cuando toca a la comunidad pública.⁴⁵ Esto explica, según lo explica Goodsell, por qué las organizaciones son tienen una vida casi infinita, corroborando los estudios de Herbert Kaufman. La función del derecho es reforzar ese orden, usando a la justicia y la policía.

Dentro del concepto de ritual se debe discernir varias especificidades. La primera es el *rito explícito* en el cual participa el servidor del gobierno y el público, y que ambos saben que es permanente, y se conoce su principio y su final. Esto ocurre en las ceremonias formales como entrega de

⁴⁴. *Ibid*, p. 162.

⁴⁵. *Ibid*, p. 163.

premios científicos o en los funerales de un prohombre público. También existe en *proceso formalizado* que no constituye un suceso establecido ni tiene principio o fin predeterminado, pero que tiende a reaparecer cíclicamente, tales como las auditorías y las evaluaciones de desempeño; y que tiene efectos simbólicos como los referentes a la procuración de los fondos públicos por las autoridades o el estímulo a la responsabilidad de los servidores públicos. Finalmente, Goodsell menciona a los *programas expresivos* que sin ser de tipo ceremonial o un proceso administrativo, sino actividades sustantivas de la administración pública, se empeñan en concientizar al público de su preocupación por los grandes problemas sociales, tales como la drogadicción o la criminalidad.⁴⁶

La misión pública del ritual es establecer y consolidar el sentido de continuidad social para una nación, y reforzar las bases de la vida política. El ritual es un instrumento de estabilidad cuyo valor se aprecia fundamentalmente en épocas de cambio muy rápido.

La vida administrativa está dominada por la implementación, pero esta tiene que lidiar cotidianamente con los rituales y los valores sociales que entrañan.

⁴⁶. **Ibid**, pp. 163-164.