

CAPÍTULO 2

Las fuerzas e impulsos del desarrollo del Estado

DURANTE el tiempo comprendido entre las décadas de los ochenta y noventa, una variedad de mutaciones que concurrieron a la transformación del Estado hacia una configuración donde predomina el mercado, se resumieron en el concepto de reforma del Estado. Las transformaciones más dramáticas ocurrieron en la antigua Unión Soviética, donde la economía de mercado navegó viento en popa y sustituyó a la economía planificada, antes de presenciar el desplome del Estado.

Sin embargo, en buena medida tales metamorfosis más bien obedecieron a procesos de modernización traducidos en programas de gobierno, cuyo signo fue la transformación. Las fuentes del cambio fueron de índole diversa, pero entre las causas más significativas destacan las que proceden del agotamiento de inveterados modelos de desarrollo estatal y la extenuación de sus fuerzas interiores, otrora poderosos impulsos motores de la progresión. La transmutación no solamente repercutió en la organización del Estado, sino en el Estado en sí, y hasta se revisaron nociones entrañadas en la idea de Estado y de “soberanía”.

El sistema mundial de Estados

Frecuentemente se soslaya el carácter histórico individual del Estado, dentro de una configuración múltiple de formas de dominación históricamente determinadas. El Estado no es el producto final de la evolución de una serie de organizaciones políticas, sino una opción entre otras ya desaparecidas, tales como el Imperio universal, la ciudad-Estado y la Poliarquía medieval.

Singularidad histórica del Estado

El desarrollo de las asociaciones de dominación en la historia había seguido una trayectoria iniciada en la comunidad tribal, la cual, alternativamente, se desenvolvió en el Imperio universal o en la ciudad-Estado. Este acontecimiento general se verificó hasta el ocaso del Bajo Imperio romano en Euro-

pa. Entonces ocurrió un fenómeno singular que desvió el curso histórico señalado, que consistió en un suceso excepcional que impidió el desarrollo directo del Estado y lo condicionó a un curso indirecto a través del Imperio universal carolingio. Esta desviación significó un retardo histórico en la aparición del Estado en Europa.⁸⁶

La índole del Imperio carolingio marcó el curso postrer del Estado en Europa, pues su integración incompleta, amén del fracaso para restaurar al Imperio romano, no derivó en la formación de dicho Estado sino en las po-larquías medievales existentes por mucho tiempo. El designio fallido de los carolingios sesgó el curso que en el oriente propició la formación de los Estados precapitalistas, moviéndolo hacia la creación de un cúmulo de autarquías que florecieron entre las ruinas imperiales. Este acontecimiento singular que originó al feudalismo determinó no solamente el retardo mencionado, sino también la peculiaridad de la aparición del Estado en Europa en contraste con su origen en el Oriente.

Los países situados en el seno del Imperio carolingio naufragaron en la feudalidad y fueron los más retardados en la constitución del Estado. Pero aquellos que, como Inglaterra se conservaron fuera de dichas fronteras, siguieron la regla directa de desarrollo de la comunidad tribal al Estado; y por ello Inglaterra fue la primera en alcanzar la configuración estatal en Europa. La formación de un sistema mundial de Estados soberanos es un hecho singular, una excepción a la regla seguida inveteradamente antes de la caída del Imperio romano, que brotó triunfante entre las fuerzas supraestatales vencidas que habían encarnado en el Imperio universal y las fuerzas infra-estatales materializadas en los feudos. Ni el feudalismo ni el sistema universal de Estados son etapas que fatalmente deben cursar por los pueblos, sino acontecimientos singulares que brotaron del estallido político de un Imperio universal.

La persistencia del antiguo Imperio germánico siguió condicionando el desarrollo estatal en los países situados en su seno, en tanto que la posterior formación de los Imperios español y austro-húngaro produjeron saldos similares. Los hondos conflictos interétnicos en España, y las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética, tienen aquí su origen. Paralelamente, los países que antaño integraron el Imperio de Carlomagno y de sus sucesores, están ahora restaurando antiguos vínculos y forman el núcleo de la Unión Europea junto con otras naciones. Posiblemente viejas prácticas de vida en común, bajo la misma cabeza política, estimulen en Europa el nacimiento

⁸⁶Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968, pp. 37-77.

de nuevas formas de dominación política más próximas a la antigua noción de Imperio universal multiétnico, que de Estado nacional independiente.

La reforma del Estado como creación de capacidades

En buena medida, las transformaciones en las asociaciones de dominación han obedecido al cambio de condiciones históricas. El problema, tal como lo ha visualizado un autor, consiste en que “las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas, en la medida en que éstas han de enfrentarse a problemas esenciales para los cuales no existe globalmente una solución constante”.⁸⁷ Los cambios obedecen al crecimiento del entorno internacional o su estrechamiento, habida cuenta de que una sociedad individual debe ser capaz de adaptarse continuamente a él. En su interior también ocurre un cúmulo de estímulos a la metamorfosis, tales como incertidumbres de una socialización constante, la imposibilidad de alcanzar acomodos individuales adecuados en las instituciones o la carencia de recursos. Hay que añadir el impulso de la movilización social con sus saldos a favor de la formación de una sociedad urbana y el reacomodo de grandes grupos humanos, cuya filiación original se va perdiendo. La división económica de clases constituye otra fuente de conflicto social, a la que se debe añadir la insuficiencia de algunas sociedades para lograr articular consensos con respecto a propósitos colectivos.

Condiciones como las narradas, que nacen de las disociaciones sociales, los conflictos y la polémica, explican por qué sociedades que partieron históricamente de situaciones similares obtienen resultados de cambio diversos, y calidad diferente en cuanto a desarrollo, bienestar y poderío político. La línea divisoria hay que buscarla en la aptitud de unas y otras para adaptarse al cambio continuo, pues como lo explica el autor citado, el asunto se “centra en el hecho de que el problema mayor que deben enfrentar esas sociedades [en proceso de cambio] es la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de absorber continuamente los cambios sociales”.⁸⁸

Uno de los factores decisivos que empujan el cambio es el desarrollo de la sociedad moderna, caracterizada por una diferenciación interior continua y una especialización creciente entre los sectores diferenciados. La *Revolución organizativa* que profetizó Kenneth Boulding en los años cincuenta, explica con claridad el proceso diferenciación-especialización que derivó

⁸⁷ S.N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Editorial Tecnós, Madrid, 1970, pp. 44 y ss.

⁸⁸ *Idem.*

en la creación de una variedad de organizaciones.⁸⁹ En la medida en que la sociedad se agrupa a través de organizaciones, la tendencia a la concentración del poder y extensión de la administración pública propicia la configuración de un Estado razonablemente capaz de dar cabida en su seno a un ámbito de comunidad política. Es apto para abrazar a las fuerzas políticas, y las organizaciones y demandas políticas provenientes del crecimiento social, así como desenvolver nuevas capacidades que aseguraran su propia continuidad. El reto perenne de los Estados modernos consiste en su capacidad para crecer políticamente de manera autosustentada, es decir, que sean aptos para sufragar su desarrollo con sus recursos y fuerzas interiores.

Estas capacidades básicamente se refieren al desenvolvimiento de habilidades de gobernabilidad, ante condiciones cada vez más caracterizadas por la complejidad.

Crecimiento y magnitud del Estado

Uno de los estímulos más poderosos para incentivar la transformación del Estado, consiste en la necesidad de enfrentar la creciente complejidad de la vida moderna. El fenómeno de la complejidad frecuentemente se restringe a una visualización cuantitativa, aunque lo más importante repercute más hondamente en sus aspectos cualitativos. Los estudios sobre la magnitud cuantitativa del gobierno son añejos, probablemente su primer tratadista sea el economista alemán Adolfo Wagner, quien a finales del siglo xix se abocó a explorar la relación entre el incremento del ingreso *per cápita* durante la industrialización, con relación al crecimiento del sector público frente al sector privado. De esta exploración se desarrolló la *Ley de Wagner* o *Ley del Incremento de la Actividad del Estado*.⁹⁰

Aquí estamos interesados en el desarrollo cualitativo del Estado, donde la burocratización ha sido uno de los factores decisivos como representación vívida de la complejidad. La burocratización no es incitada tanto por una dilatación extensiva y cuantitativa, como por la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interior de la división del trabajo administrativo. Históricamente, este proceso que acompañó a la formación del Estado moderno, también se caracterizó por el desarrollo de grandes ejércitos y el perfeccionamiento de los sistemas hacendarios. La complicación creciente de la

⁸⁹ Kenneth Boulding, *The Organizational Revolution*, Quadrangle Books, Chicago, 1968 (1953), Cap. 1.

⁹⁰ Patrick Lerkey, Chandler Stolp y Mark Winer, "Why Does Government Grow", en Trudi Miller (ed.), *Public Sector Performance: a Conceptual Turning Point*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1981, p. 69.

cultura, al mismo tiempo, ha sido otro incentivo dentro de la tendencia referida. Este proceso fue explicado de la siguiente manera: se trata de “la «intensidad» de la administración, es decir, la aceptación del mayor número posible de tareas para su continua elaboración y tramitación dentro de la esfera del Estado”.⁹¹

El efecto de la burocratización ha sido más ostensible en la vida local, los municipios y las comunidades, donde surge una indispensabilidad individual de la procuración colectiva por medio de la actividad de la administración pública central. La complejidad, pues, destruye la autoadministración local y crea necesidades antaño desconocidas o resueltas por la gestión de los lugareños. Quizá la mejor muestra del peso creciente de la complejidad sea, en entender de Max Weber, que dentro de la tendencia a la burocratización se desenvuelve una necesidad creciente fundada en la costumbre a una pacificación absoluta, producida por la aplicación de la policía.

La sociedad moderna corre sobre las mismas vías que el Estado, en ella es vigente un entramado de organizaciones complejas. El mundo moderno consiste en una red de organizaciones cuyos rasgos paralelos descansan en la complejidad y se enumeran entre otras, además del Estado, las iglesias, las universidades, los sindicatos, las corporaciones industriales, los equipos deportivos y las orquestas sinfónicas. Uno de los factores comunes emergentes de la complejidad es la necesaria cooperación que se establece en su interior, y el desarrollo de líderes y funcionarios. Cada organización se desempeña dentro de un contexto exterior integrado por una diversidad de organizaciones, de modo que “la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo en un medio continuamente fluctuante”.⁹² Tales entidades son definidas como organizaciones complejas y en gran escala. Esto se ha corroborado por cuanto al crecimiento de las organizaciones del gobierno estadounidense, que ocurrió merced al incremento de sus actividades; es decir, a la relación entre dicho gobierno y su ambiente. En efecto, en la medida en que esas dependencias de la administración pública estadounidenses proveyeron sus servicios de manera satisfactoria, no sólo garantizaron su vida, sino su reproducción y desarrollo.⁹³

Internamente, la complejización interior de la organización corre en paralelo al aumento de personas en su seno, y con el número de personas se incrementa el papel estratégico de la comunicación. La complejidad tiene una

⁹¹Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, dos volúmenes, vol. II, pp. 729-730.

⁹²Chester Barnard, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), pp. 4-6.

⁹³Donald Klinkner, *Public Administration: a Management Approach*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1984, p. 33.

cara tecnológica representada por la comunicación, y una faz social expresada en el número de personas que puedan adaptarse a la organización. El crecimiento dentro de una organización sólo es posible creando lo que Chester Barnard llamó la “unidad organizativa”, pues una organización compleja constituye una cadena finita de unidades organizativas menores. El límite de crecimiento de la estructura de la organización está condicionada por la capacidad de conciliar el número de estas unidades y el flujo esencial de información para conducir las.⁹⁴

Las organizaciones complejas son criaturas del siglo xx, especialmente a partir de la segunda mitad, pues cien años antes, salvo el Estado y la iglesia romana, no existían grandes organizaciones. Aún no se constituían las empresas en gran escala: “cuando Marx estaba comenzando a trabajar *Das Kapital*, en los años cincuenta del siglo xix, el fenómeno de administración [privada] no se conocía. Tampoco se conocían las empresas que manejan los gerentes”.⁹⁵

El Estado, por su parte, sólo ejercía tareas primordiales como la defensa, el servicio exterior, la justicia y la hacienda, pues muy pocos habían desenvuelto los programas de fomento económico y social que servirían de pauta al Estado de bienestar. En muchos aspectos, la complejización organizativa del Estado no sólo ha sido un patrón de desarrollo para otras organizaciones, sino un modelo fraguado dentro de su molde.⁹⁶

Existe una diversidad de causas del crecimiento de las organizaciones y su complejización, tales como el papel del mercado y su estímulo para la organización de los grupos sociales. Con base en las categorías de oferta y demanda, se ha explicado que las relaciones entre el mercado y los grupos sociales generan un conjunto de capacidades ligadas al consumo, pero también para la toma de conciencia de su papel social. Es cierto que la demanda ha sido un factor de crecimiento de la organización, pero no menos lo ha sido la oferta como efecto de toma de conciencia. Efectivamente, la oferta es un motor de aptitudes organizativas que perfeccionan su papel frente al mercado. La demanda, por su parte, se gesta dentro de un mercado que ha provisto de estatus social al movimiento obrero en la medida en que la empresa no se lo puede ofrecer, pues el trabajo es parte del mercado, no de la firma.

Nociones en boga provenientes de los especialistas en exprivatización, propusieron como causas del crecimiento del Estado factores tales como el

⁹⁴Barnard, *op. cit.*

⁹⁵Peter Drucker, “La administración y el mundo del trabajo”, en varios, *El oficio y arte de la gerencia*, Grupo Editorial Norma, Barcelona, 1995, p. 24.

⁹⁶Boulding, *op. cit.*, pp. 13-32.

desarrollo vegetativo, las patologías estructurales, la ineficiencia congénita y otros calificativos más propios de la medicina curativa, que de las ciencias políticas y administrativas. Lo cierto es que el crecimiento de las organizaciones está gobernado por factores debidamente probados, además de los incentivos antes mencionados. Hay elementos que estimulan el crecimiento y factores que lo inhiben. Ya hemos observado cómo la oferta de la organización es más poderosa que el mercado como incentivo de crecimiento y complejización, pues aquella es la que crea las capacidades organizativas que la habilitan para desarrollarse.

También hay factores obstaculizantes del crecimiento, porque una organización no puede extenderse ilimitadamente y su expansión no es irreversible. Un factor limitante es el medio en el cual se mueve la organización –que incluye también a otras organizaciones–, y que implica el “principio del contexto crecientemente desfavorable”, que es especialmente visible en las organizaciones económicas, pero vigente en todas las organizaciones por igual.⁹⁷ También, como lo advirtió Barnard, la estructura interior es otro factor a considerar. Aquí se aplica el “principio de la estructura interna crecientemente desfavorable”, cuya manifestación más notoria es la imposibilidad de mantener una simetría adecuada permanente entre la proporción del organismo y el proceso de crecimiento, y cuyo deficitario más evidente es la incomunicación creciente entre los jefes y los subordinados de las escalas más bajas de la jerarquía.⁹⁸

Boulding advirtió sobre el riesgo de analogar el crecimiento de las organizaciones y la progresión de los seres vivos, pues éstos se desarrollan bajo un equilibrio perfecto entre magnitud lineal y volumen. Las primeras crecen en cuatro tiempos, en tanto que los segundos en ocho. El peso está determinado por el volumen, y ciertas funciones, tales como la fuerza o capacidad respiratoria, lo están por la magnitud del alimento, del agua y del aire que se ingieren. Entre los seres vivos el crecimiento da por resultado una proporción adecuada entre volumen y magnitud, que se refleja en el peso. Nada de esto es aplicable a las organizaciones sociales, donde los factores de crecimiento interno están determinados por la capacidad de conservar y desenvolver una adecuada comunicación y que es fundamental para su conducción.⁹⁹

Sin embargo, el desarrollo científico y tecnológico ha provisto de opciones a los límites del crecimiento de las organizaciones, tal como ocurre por

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ Barnard, *op. cit.*, pp. 4-6.

⁹⁹ Boulding, *op. cit.*, pp. 21-32.

vía de la expansión al través del cambio estructural, que consiste en la transformación de una organización en una entidad distinta. Otra opción es el empleo de organizadores profesionales tales como los misioneros del cristianismo, y más mundanamente, los promotores de las corporaciones privadas y los analistas de *policy*.

En realidad, el crecimiento de las organizaciones ha variado del deseo de pureza –homogeneidad interna– y el deseo del crecimiento, como límites del desarrollo y la conservación. La solución opcional entre los dos extremos fue la diversificación organizativa, pero en el entendido de que el par nuevo debe ser mejor que el molde original.

Crecimiento y magnitud no son sinonimia. El primero es un proceso, el segundo es un estado. La medición de la magnitud de una organización por el mero número de miembros puede producir confusión, pues el nutriente de su vitalidad y salud lo constituyen el tiempo y la energía humanos, y la magnitud de la organización debe medirse en función de éstos. En el fondo, una organización compleja en el mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo humanos, que antaño se repartían en una variedad de pequeñas organizaciones, ahora se concentran en unas cuantas organizaciones en gran escala. La *Revolución organizativa* puede ser interpretada como un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

La organización por antonomasia es el Estado, y más concretamente su gobierno como su expresión oficial y la encarnación de su personalidad. De hecho, dado que el Estado es incommensurable por constituir una asociación de poder, es el gobierno en donde debemos tratar de aquilatar la grandeza o magnitud, y evitar las referencias al “tamaño”.

La grandeza del Estado, su grado de complejidad y su nivel de desempeño público es una gesta en la moderna civilización occidental, un triunfo frente a los poderes supraestatales e infraestatales. Pero su grandeza no es lo importante; al gobierno no se le debe criticar por grande sino por deficiente, toda vez que los vicios o virtudes derivados de su escala constituyen accidentes, no problemas intrínsecos a su naturaleza.¹⁰⁰

Ya hemos podido comprobar que la magnitud de una organización no es una característica inevitable, pues hay factores limitantes del crecimiento. El problema radica en la etapa exacta de crecimiento en función de la situación histórica, de modo que el desarrollo universal de los gobiernos contemporáneos ha ido en paralelo a la *Revolución organizativa*, aunque especial-

¹⁰⁰ Richard Rose, *Understanding Big Government*, Sage Publications, Londres, 1984, p. 3.

mente su duplicación fue visible entre 1930 y 1945. Esto se corroboró plenamente en el Reino Unido, donde hacia 1947, el gobierno había crecido significativamente: en efecto, las nacionalizaciones hechas por el gobierno británico abarcaban la gasolina, la energía y el transporte, así como el Banco de Inglaterra, y estaba en puerta la nacionalización del acero y la industria metalúrgica. Tal como lo declaró un administrativista británico, “la corporación pública ha arribado a Gran Bretaña; sus méritos se reconocen por todos los partidos, a pesar de las diferencias de opinión entre laboristas, liberales y conservadores”.¹⁰¹ Pero el efecto fue extensivo, abarcó a la administración pública central, que vio emerger dentro de su seno a los nuevos Ministerios de Gas y Energía, de Aviación Civil, de Abastecimientos, y de Vivienda y Planeación Urbana.

Empero, no solamente se reconoció la existencia y la utilidad de una nueva institución administrativa, sino del efecto de una *policy* deliberada: “todos los partidos han contribuido a la evolución de la corporación pública”, subrayó William Robson. La nueva entidad correspondió con creces al entusiasmo británico, pues concebida como una función esencial del gobierno, las evaluaciones de desempeño fueron sumamente satisfactorias en cuanto a capacidad técnica y económica, toda vez que sus beneficios alcanzaron a un gran número de usuarios a precios accesibles y bajo un esquema de autofinanciamiento. Empero, los logros de la corporación pública británica no solamente se juzgaban como efectos nacionales, y hasta el pensador británico meditó que “para los prácticos y teóricos de la administración pública, Gran Bretaña es todavía un «teatro de operaciones» de interés intenso”.¹⁰²

Conocer los principios que rigen el crecimiento del gobierno como una organización compleja, permite entender por qué crece, por qué frena su crecimiento y por qué puede volver a crecer una vez que dejó de hacerlo. En la historia hay una buena cantidad de casos de transformación del Estado por crecimiento o por decremento. Como un complejo de organizaciones públicas que es, el Estado se ha transformado bajo las reglas relativas al medio y a la estructura interna crecientemente desfavorables. También ha seguido la vía de la transformación estructural, evidente en la partenogénesis multiplicada de sus Secretarías de Estado.

Hoy en día, el gobierno ya no significa meramente una organización formal, sino un proceso activo de movilización de normas y recursos financieros

¹⁰¹ William Robson, “The Administration of Nationalized Industries in Britain”, en *Public Administration Review*, vol. 7, núm. 3, EE.UU., 1947, pp. 161-162, 166 y 169.

¹⁰² *Idem*.

por medio de los servidores públicos. En las sociedades contemporáneas, no obstante, la magnitud del gobierno puede ser un factor de ingobernabilidad en el sentido de que la multiplicación de sus organizaciones puede obstaculizar los procesos de comunicación y producir parálisis interna. Los gobernantes deben aprender a lidiar con la grandeza del gobierno, como un factor inherente al Estado moderno que se puede regir. “El gobierno es grande en sí mismo”, debido a las demandas de la sociedad; es grande también por su impacto en la sociedad; es grande por el monto de sus recursos. Tal grandeza es un producto del progreso de las sociedades civilizadas de occidente.¹⁰³

La grandeza del gobierno obedeció también al influjo de la búsqueda del “mejor tipo de cambio”, al prospecto de alcanzar un *cambio desarrollador* hacia una modernidad que ofreciera a las sociedades occidentales una creciente diferenciación estructural, crecimiento económico y avance tecnológico, junto con una creciente participación cívica de la comunidad política en el proceso de transformación.¹⁰⁴ La calidad de las organizaciones administrativas, ha estado medida por el grado de implementabilidad de dicho cambio desarrollador.

El problema del gobierno no radica en su magnitud, sino en el efecto que puede generar en términos de calidad de servicios. Hay que destacar que esta grandeza ocurrió en menos de un siglo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y desde el tradicional concepto del gobierno basado en el orden público y la defensa.¹⁰⁵ Los ingredientes de la grandeza fueron el tránsito de la sociedad agraria a la sociedad industrial, el apoyo popular a los gobiernos democráticos y el progreso de los regímenes representativos. Grandeza gubernamental y democracia han progresado de la mano.

Las causas directas e inmediatas de la magnitud del gobierno son los bienes públicos provistos a la sociedad, principalmente la educación, salud y seguridad social, cuyo monto en gran escala puede superar la capacidad de gestión gubernamental, produciendo deficiencia. Estos bienes pueden convertirse en ingredientes pasivos de ingobernabilidad sin una adecuada administración pública. Lo importante de la magnitud del gobierno se encuentra en las consecuencias políticas que produce, principalmente el orden cualitativo, el grado de eficiencia y el consenso político, cuyas disminuciones son fuente activa de ingobernabilidad.

¹⁰³Rose, *op. cit.*, pp. 1-28.

¹⁰⁴S.N. Eisenstadt, “Some Reflections on the Variability of Development and Organizational Structures”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 3, núm. 3, EE.UU., 1968, p. 495.

¹⁰⁵Rose, *op. cit.*

Hay que insistir en que magnitud y crecimiento son distintos. La magnitud o grandeza está determinada por crecimiento, éste le otorga su grado y alcance, y explica las proporciones adecuadas para favorecer a la gestión interna o aquellas otras que pueden favorecer la ingobernabilidad.¹⁰⁶ En buena medida, la grandeza representa el proceso de crecimiento, tal como se observa en los países occidentales, cuya tasa más elevada está representada en la magnitud de sus gobiernos a partir de la década de los treinta. La grandeza es un estado, pero dinámico, y está determinada por su crecimiento, de modo que a partir del decenio de los ochenta la tasa de progresión es menor y por lo tanto ha habido un cambio en la proporción de la magnitud del gobierno. En todo caso, la grandeza del gobierno está en proporción directa con sus deberes hacia la sociedad.

El crecimiento como insumo de la magnitud del gobierno puede ser causa pasiva de ingobernabilidad, si su grandeza organizativa no es acompañada con un proyecto adecuado de reforma continua del régimen político, configurado por medidas tales como el mejoramiento de los procesos decisorios en la cúspide de los sistemas democráticos, el fortalecimiento de las carreras administrativas, la reforma de la articulación de las empresas públicas con el sector central y mejora su desempeño, y la puesta en marcha de programas de descentralización. Se pueden asimismo replantear las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, establecer programas sociales masivos que incrementen la calidad de desempeño de la gerencia social y mejorar la hechura de *policy*.¹⁰⁷

Sin embargo, las mismas fuerzas que obran a favor de la grandeza del gobierno pueden incidir en procesos decrecientes cuya posibilidad ha sido prevista.¹⁰⁸ Entonces, el gobierno ya no tendría que lidiar con su propia progresión, sino con la decreción de la sociedad y la disminución organizativa de la administración pública, pues esta transcurre en medio de la dialéctica entre la vida y la muerte, y la terminación administrativa debe siempre ser considerada como una posibilidad.

La continuidad en administración pública

El crecimiento y grandeza del Estado obedece en buena medida al proceso inherente a su actividad, que no es otra cosa que la administración pública.

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 91-100.

¹⁰⁸ Barry Bozeman, *Public Management and Policy Analysis*, St. Martin Press, Nueva York, 1979, Cap. 20 "El manejo público en una sociedad sin crecimiento", pp. 553-562.

Por consiguiente, el acontecer de las instituciones administrativas es de muchos modos el acontecer del Estado, desde el ángulo de su actividad. Esta actividad obedece a la índole de su comportamiento, que consiste en las funciones constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Genéricamente conceptuada, una *función* entraña la manifestación de la voluntad estatal, la cual, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, se encamina a cumplir los fines que son concebidos como supremos. En este sentido, la organización de la administración pública se configura por medio de la jerarquía o la tutela, en configuraciones orgánicas a las cuales corresponde el ejercicio de una de las diversas funciones del poder público, ya se trate del Poder Constituyente, Legislativo, Judicial o Ejecutivo. Dentro de este conjunto, el Poder Ejecutivo es el sistema orgánico al que incumbe el ejercicio de la función administrativa.¹⁰⁹

La diferencia entre las diversas funciones radica en la índole de su naturaleza. Las tres primeras funciones del poder público mencionadas se agotan con la emisión de actos jurídicos (sean constituyentes, legislativos o jurisdiccionales), por lo que no requieren para la plenitud de su desempeño la realización de operaciones materiales.¹¹⁰ En contraste, la función administrativa no se limita a la simple emisión de actos jurídicos, debido a que la plenitud de su desempeño sí reclama la ejecución de esos mismos actos por medio de operaciones materiales. El Ejecutivo, titular de la función administrativa, está dotado con facultades específicas referentes al cumplimiento de ciertos cometidos, los cuales en contraste a la función o actividad global, son tareas concretas que incumben a aquel poder y sus organizaciones.

Para comprender mejor la naturaleza de la actividad estatal, conviene enfatizar la distinción entre función y cometido, pues en todos los tiempos y lugares se han dado todas y cada una de las mencionadas funciones del Estado, entre ellas, la función administrativa.¹¹¹ Diversos jefes de Estado han tenido por igual que ejecutar actos jurídico-administrativos, tales como una declaración de guerra, la planeación de la distribución de aguas, una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas o la determinación del suministro de enseres y alimentos a los pobladores desprotegidos. Semejante ejecución se llevó a cabo por medio de operaciones materiales, como el envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos, y provisión de vituallas para la pobla-

¹⁰⁹ León Cortiñas-Peláez, Estudio preliminar del libro de Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, Harper and Row Latinoamericana, México, 1986, pp. xi-xiii.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. xlii.

¹¹¹ *Ibidem*, p. xliii.

ción económicamente débil. Cada operación material concreta fue precedida de un acto abstracto y formal.

Resulta evidente que no existen limitaciones históricas ni geográficas para la explayación de la plenitud material de las expresiones formales de la voluntad administrativa. La cuestión es otra, entraña al régimen jurídico con referencia a la muy variable gama de las operaciones materiales de la función administrativa, las cuales efectivamente están determinadas por condiciones históricas signadas tanto por el tiempo como por el espacio.¹¹²

Como derivación de estas funciones, los cometidos constituyen una *actividad* continuada, es decir, una multiplicidad de actos concretos enlazados en una secuencia de operaciones materiales ensamblada deliberadamente. La actividad estatal es el cúmulo de acciones encadenadas que despliega el Estado a través de la administración pública, que consiste en la expresión aplicada de su voluntad; por ende, también significa la representación de su vida exterior.¹¹³

El Estado es una persona caracterizada por la unidad de voluntad y acción, cuya configuración obedece a una multitud de fuerzas y fenómenos que caracterizan a la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de esta actividad es la conservación y el desarrollo del Estado, pero este no es el propósito vital de su existencia, sino la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil por y para la cual existe. La posibilidad de que la misión del Estado se realice depende de la construcción de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir: está determinada por su actividad y por el modo en que se organiza. La vida social es el objeto y misión del Estado.

Tal como lo explicó Lorenz von Stein, el principio de un ser vivo consiste en su misión fundamental, y tal es la consideración de lo que es exterior a él y en función de lo cual obra. El Estado como ser vivo existe con relación a las personalidades individuales que lo integran, y su destino radica en alcanzar el máximo de evolución para desarrollar el máximo de esas personalidades, pues esta es “la misión *necesaria* de su actividad y su principio”.¹¹⁴ En tanto que la Constitución política representa a la organización del Estado, la administración pública es su actividad, que entraña la repetición de acciones orientadas hacia el objeto de la evolución superior de las personalidades individuales. La administración del Estado es su vida propiamente exterior.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ Lorenz von Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Unione Tipografico-Editrice, Turín, 1897, pp. 36-37.

¹¹⁴ Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 30-33. Cursivas del original.

Por consiguiente, la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del “subsidio” que le ofrece la colectividad.¹¹⁵ Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración pública.

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales concretas, que son complejas y cambiantes, y que designan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene.

La existencia de la administración pública obedece a su índole social; esta obviedad con frecuencia es olvidada, y de aquí surge el motivo de muchos errores y desatinos de interpretación de su naturaleza. Uno de los yerros más comunes es la confusión entre administración y organización, pues la administración es una consecuencia que deriva de la vida de la sociedad y procede primordialmente de la sociabilidad humana, pues “desde el momento en que existe pacto social, hay administración”.¹¹⁶

A partir de la premisa social de la administración pública, es explicable su diferencia con la organización: debido a que la administración cobra vida a partir de la existencia de la sociedad, pues tal existencia es su principio vital y no los convenios humanos ni las leyes que solamente le dan su forma. Tales convenios y leyes sirven para organizarla y “determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad”.¹¹⁷ Por lo tanto, el Poder Constituyente no crea a la administración pública pues la ley no la instituye, sino que le confiere dirección, induce su organización y suministra su impulso vital.

La organización de la administración pública significa su modo de existir. Cuando la organización se altera sin consideración de los principios, es frecuente que el resultado obedezca a grandes errores y funestos desaciertos sociales. Aunque la administración pública viva tanto como exista la sociedad a la que sirve, la desnaturalización de su organización vigente puede provocar hondas repercusiones en su principio social y ser causa de la muerte de la organización misma.

La continuidad de la administración pública está fielmente retratada en los sucesos marcados por el cambio radical, tales como los momentos revolucionarios, y quizá su mejor ejemplo sea la Revolución francesa. Tal como

¹¹⁵ Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, p. 37.

¹¹⁶ C.J.B. Bonnin, *Compendio de los principios de administración*, Imprenta de don José Palacios, Madrid, 1834, p. 14.

¹¹⁷ *Idem*.

nos lo hace saber Alejandro de Tocqueville, los revolucionarios se cuidaron de desechar todo aquello que procedía del pasado, y sin embargo, la República fue edificada sobre los cimientos heredados por el antiguo régimen; porque: “en los países en que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz (...) no son, como se ha dicho tantas veces, los principios de 1789 en materia de administración los que triunfaron en esta época y después, sino, por el contrario, los del antiguo régimen, que se pusieron de nuevo en vigor. Si se me preguntara cómo esta parcela del antiguo régimen pudo ser transportada en su totalidad a la nueva sociedad e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no pereció con la Revolución es porque ella misma fue el principio de la Revolución y su signo”.¹¹⁸

La continuidad de la administración pública contrasta con la probabilidad de muerte de sus organizaciones, las cuales suelen alterar su estado por la perversión de su principio. Si bien la organización no es la existencia de la administración pública, sino de su modo de vida, la fractura de sus principios redundará en su perjuicio, y pervertida la organización, la administración pública muere poco a poco. Aquellos estadistas que conducen a los pueblos deben tener un concepto de la organización fundado en un sentido de proporción: la idolatría por la organización es equivalente a la devoción sustentada por la imagen, y no por la deidad que representa; pero el soslayo de la organización significa un pragmatismo estéril.

En realidad, las organizaciones son concebidas y creadas con base en un criterio de perduración, tal como lo constata Alejandro Nieto cuando habla sobre la “necesidad de una constante renovación de las instituciones”, porque “al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar (...) la administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de las alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables”.¹¹⁹

La administración pública es potencialmente mortal, aunque lo que fenece no es su *vida en sí*, sino la *forma de su vida*: su organización actual.

El crecimiento y la grandeza de la administración pública está íntimamente vinculada a su continuidad como actividad del Estado, y no a un crecimiento vegetativo y enfermizo.

¹¹⁸ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969, pp. 15 y 96.

¹¹⁹ Alejandro Nieto, *El mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962, pp. 14-15.

Autonomía del espacio de *policy*

El principio vital de la administración pública es la continuidad, a través de una sucesión de organizaciones que fenecen para nutrir su vida, prolongarla y sustentar su crecimiento. Renovándose organizativamente, la administración pública propende a la perpetuación, pero esto solamente es posible por medio del crecimiento. Sin embargo, las organizaciones en cuanto a singularidades tienden a permanecer y transformarse por sí mismas. Esta capacidad de renovación e innovación garantiza un tránsito cronológico por medio del cual la organización se transforma para subsistir o, cambiando su naturaleza, ofrecer una configuración sensiblemente distinta al diseño original. Semejante metamorfosis, que define ese modo de vida de la administración pública a través de sus organizaciones, obedece principalmente al impulso vital que ofrece su actividad cuya externación no sólo la sustenta, sino que la transforma: en la medida en que la administración pública se personifica por medio de sus organizaciones singulares, se transforma y crece bajo el impulso de su comportamiento. La actividad nutre la vida de la administración pública y, dependiendo del grado de desempeño que alcanza, puede proveer su existencia o debilitarla, pues ella da forma, vigor y movimiento, o puede obviar ofrecerlos.

El mejor modo de apreciar esta idea es invocar el comportamiento singular y material de la actividad, es decir, la *policy*. Al efecto, si apelamos al modelo interaccional de implementación, *policy* significa la continuación de la política por otros medios; de manera similar, si nos acogemos al modelo planificativo, la implementación es la prolongación del diseño organizativo de *policy*. De aceptarse tales apreciaciones, la implementación sería un territorio monopolizado por las autoridades, y por consiguiente, un objeto sometido al dominio de sus manipulaciones y maniobras, lo mismo que de la especificación de aquellas circunstancias que pudieran ocurrir a la satisfacción de instrucciones formales, como las que pueden idearse bajo diferentes circunstancias supuestamente controlables.¹²⁰

Sin embargo, la posibilidad de percibir estas circunstancias de acuerdo con las limitaciones del conocimiento administrativo existente, serían muy escasas, de modo que desde el ángulo de la discreción administrativa, este asunto suele observarse meramente como un problema de control y coerción, y poco valor se otorga al aprendizaje y la innovación. Queda pues

¹²⁰Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky, "Implementation as Evolution", artículo incluido en Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984 (1973), pp. 175-177.

inmaculado el modelo formal de gestión en el cual todo ha sido planeado de antemano, en tanto que las circunstancias, todas “bajo control”, son ajenas a los imponderables.

Pero el horizonte de desempeño de la administración pública es otro. Estando situado en un mundo de incertidumbre, el éxito de la implementación está libremente correlacionado con el esfuerzo, de modo que la oportunidad no puede ser reglamentada para fungir como la causa principal del éxito o del fracaso. La relación entre el éxito y el fracaso está más vinculada con el *saber cómo*, que con el *saber qué*, y más particularmente, con la habilidad para seleccionar a los tipos apropiados de comportamiento y reglas de conducta, y menos con el conocimiento abstracto de reglas de decisión o con las directrices de obediencia vigentes bajo el modelo tradicional del despacho de los asuntos administrativos.¹²¹

La implementación de *policy* significa no sólo la búsqueda de respuestas para la solución de problemas, sino la elaboración de preguntas, pues reformulando los problemas se pueden cambiar las soluciones. Las ideas en abstracto están sujetas a una variedad de contingencias, y éstas contienen mundos incógnitos enteros plagados de posibles aplicaciones prácticas que obligan al acotamiento, la reducción y limitación de las contingencias posibles mediante el uso de la función analítica, encontrando las restricciones como un producto del *saber cómo* a manera de artesanía, más que como una ciencia. A mayor generalidad de la idea y mayor el cúmulo de contingencias, menor es la capacidad de implementación; pero a mayor acotamiento y mayor reducción de contingencias, menor trascendencia de su impacto. Así, por un lado, tenemos un tipo ideal del concepto de *policy* perfectamente realizado que solamente está a la espera de su ejecución; y, por el otro, la idea de *policy* como simplemente la expresión de principios y aspiraciones básicos, es decir, como una mera materia de reflexión filosófica y debate político.¹²² En un terreno intermedio, entre *Escila* y *Caribdis*, se encuentra un conjunto relativamente desarrollado de potencialidades incorporadas a la legislación, a las decisiones judiciales y a los planes administrativos. Tal espacio de potencialidades es el territorio o dominio propio del análisis de implementación.

En suma: como célula viva de la actividad administrativa, la conducta real entraña que “la implementación es una evolución, pues toma lugar en un mundo no hecho”.¹²³ Es un territorio a mitad del proceso de *policy* en el cual hay eventos ya ocurridos, y por ocurrir continuamente, y en el que en cada

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Idem.*

¹²³ *Ibidem*, pp. 176-177.

punto hay nuevas circunstancias que permiten actualizar las potencialidades favoreciendo la implementación de las ideas. “Cuando se implementa una *policy*, es cambiada”; cuando se aplican insumos en ella, se transforman los productos. La implementación significa que se puede aprender de la experiencia sobre lo factible o preferible, para corregir errores.

Igualmente hay que considerar la intención deliberada como un ingrediente principal del desempeño administrativo, pues suele ocurrir que *policy* sea definida como un curso intencional de acción. Por un lado, ella habitualmente es identificada como curso intentado o como la implementación de la intención a través de la conducta efectiva. Ciertamente, la intención es un elemento definitorio, pero no es suficiente para llenar totalmente esta definición. Lo importante es destacar que la intención está ligada a una *policy* que realmente ocurre. Concebida de tal modo, podemos observar que mientras el propósito de un hacedor singular de *policy* es ciertamente uno de los factores de su creación, la intención frecuentemente no coincide con la *policy* tal y como opera como externación de la personalidad del Estado. Por consiguiente, el término *policy* abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma. Cualquier uso que excluye resultados no-intencionados, soslayaría los más comunes fenómenos sociales.

Policy no es identificable operacionalmente por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intenta poner en efecto tales metas. Sin embargo, ella no se define por sí misma, es más bien una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista, no por su hacedor ni por la legislación ni la administración pública.¹²⁴

En la medida en que la actividad del Estado es la externación de su propia vida, y que dicha actividad nutre su existencia, es comprensible la tendencia hacia el crecimiento de la administración pública. Su comportamiento es por principio el sustento de su vida y el insumo fundamental de su vitalidad, y dos modalidades principales de su conducta obran a favor de la continuidad administrativa: la agregación cronológica sucesiva de *policies*, conocida como *incrementalismo*, y la autonomía creciente del espacio de *policy*.

Causación mutua de *policy*

En la actividad administrativa, algunas de las opciones de *policy* se expla-
yan dentro de formas de competencia imperfecta y las opciones ofrecen pocas diferencias debido a que los procedimientos políticos pueden operar

¹²⁴Hugh Heclo, “Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science*, núm. 2, Reino Unido, 1973, p. 85.

de manera incremental.¹²⁵ De acuerdo con esta práctica gubernamental, la hechura de *policy* se realiza a través de una secuencia de aproximaciones sucesivas, ya que es dirigida hacia un problema y después tratada y alterada con respecto a su forma primigenia, y vuelta a mudar, y así ininterrumpidamente a través del tiempo. Se trata de una conducta de *policies* que se siguen unas a otras incrementalmente, y de tal forma se intenta resolver un problema administrativo.

En contraste con las actividades incrementales, existe un modo de desempeño administrativo que tiene su base en la experiencia acumulada en la vida de las organizaciones administrativas. Las leyes, los reglamentos y los manuales son una muestra de esta actividad agregada, y su resultado progresivo sobre un patrón original. Este patrón es un proceso primigenio de creación de actividad que tuvo un inicio lejano y añejo, consiste en el ancestro primitivo que llamamos *proto-policy* –o *arque-policy*–. En ella se fundaron los ingredientes originales de la gestación de la actividad del Estado, y normalmente es posible apreciar su germinación cuando un Estado nace a la vida independiente, o en su perpetuación a través de una prole de *policies* continuadas a lo largo de su historia.

La *arque-policy* constituye la esencia de la cultura administrativa de cada pueblo, que define los hábitos de gestión pública, determina su operación e inspira el diseño de las organizaciones. Pero es tan profunda y enigmática, que con frecuencia los servidores públicos no tienen conciencia de ella a pesar de que dicta sus modos de obrar. La *proto-policy* está entrañada en el genio popular, las costumbres de los administradores y los administrados, y la mentalidad colectiva.

Nadie percibió mejor que Tocqueville a esa conducta primigenia y perpetua del Estado, si bien para hacerlo, hubo de interrogar a la Francia muerta en su propia tumba. El sabio francés percibió que en el país de su tiempo aún estaba “el antiguo régimen vivo y coleando, con sus ideas, sus pasiones, sus prejuicios y sus costumbres (...) por todas partes encontraba las raíces de la sociedad actual profundamente implantadas en aquel viejo suelo”.¹²⁶

Igualmente, en contraste a la prole incremental de *policy*, existen otras situaciones en las cuales la conducta de la administración pública tiene su fuente en la autonomía creciente ante el ambiente en el cual se mueve, debido principalmente a que “la *policy* es su propia causa y los programas depen-

¹²⁵ Charles Lindblom, “Policy Analysis”, en *The American Economic Review*, núm. 3, EE.UU., 1958, pp. 299-312.

¹²⁶ Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, pp. 14-16.

den menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene".¹²⁷ Cuando programas muy grandes proliferan dentro de tal espacio, entre ellos se comienzan a ejercer fuertes efectos que incrementan sus relaciones recíprocas y su mutua causación. En suma: unos programas comienzan a afectar a otros de manera sucesiva, hasta que el último retorna el ciclo del primero. El efecto inmediato de la introducción de un nuevo programa grande, es que incrementa la interdependencia y sus consecuencias son más numerosas, variadas e indirectas, y por lo tanto, son más difíciles de predecir. Para entender a las *policies* presentes hay que interrogar primero a las *policies* pasadas, debido a que *policy* es una causa de sí misma; para encarar problemas futuros debemos buscar la respuesta en las soluciones pasadas. Las *policies* individuales tienden a interrelacionarse y hacerse mutuamente dependientes, proveyéndose unas a otras de la savia vital. Esto no consiste en una mera sucesión lineal, sino en una articulación dinámica y cambiante de *policies* singulares dentro de un espacio político común y compartido que determina su configuración y movimiento.

Tal articulación forma un *espacio de policy*, que contribuye a destacar al conjunto de *policies* singulares que están estrechamente interrelacionadas.¹²⁸ Este espacio implica un crecimiento de autonomía, tanto frente al ambiente externo o "problema de espacio", como ante los planes y decisiones de los hacedores o actores de *policy*. Lo que ha sucedido dentro del espacio de *policy* determinará más intensamente lo que sucederá dentro de dicho espacio, influyendo el futuro de las nuevas *policies*. La razón principal del crecimiento de autonomía de ese espacio, es que este crecimiento es contextual, es decir, que las consecuencias producidas por una *policy* son crecientes porque interfieren con el trabajo de otras *policies*. Esto explica por qué existe una tendencia a que la actividad obedezca a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, a la perpetuación de *policies* existentes, más que a su innovación. Ocurre de tal modo porque tales *policies* han sufrido alteraciones y cambios, más que cortes radicales o interrupciones de un periodo de gobierno a otro, incluyendo el reemplazo de partidos políticos con signos ideológicos diversos. En suma: la complejidad tiende a producir más complejidad.

Una de las más visibles manifestaciones de la autonomía del espacio de *policy*, es el fenómeno de los cambios no planeados; se trata de la compleji-

¹²⁷ Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown and Co., Boston, 1979, p. 62.

¹²⁸ Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 158-166.

dad de la implementación como fuente de cambio imprevisto, cuya autoría hay que buscarla en una acción colectiva. Esto puede explicar no solamente la mutua nutrición de *policies* dentro del mencionado espacio, sino también el síndrome de Lázaro, que consiste en la capacidad de resurrección de una *policy* muerta, pues residuos persistentes pueden estar a la espera de obtener nuevo vigor, una vez que las circunstancias favorezcan su resurgimiento y le ofrezcan legitimación.¹²⁹

El pensamiento administrativo de siempre ha razonado más sobre la vida, que sobre la muerte administrativa. En 1727, en el amanecer mismo de las ciencias de la administración pública –entonces conocidas como *ciencias camérales*–, Justo Cristobal Dithmar dijo que la *policía* era “la vida y el alma del Estado”.¹³⁰ La continuidad es la vida de la administración pública, la vida es su índole y su actividad es un movimiento continuo, de modo que el impulso que estimula dicha actividad suele concluir funcionalmente en la etapa de evaluación, para una vez aquilatada retornar al principio como diseño y reiniciar el ciclo hasta alcanzar de nuevo la evaluación, y así perennemente.

Sin embargo, la continuidad de la actividad administrativa debe considerar todavía opciones alternas, a veces como disyuntivas o dilemas, sobre la prolongación de las *policies* o su modificación. En caso de corrección, la alteración puede seguir el camino del *gatopardo*: cambiar para perpetuar. Sin embargo, la alteración de *policy* puede derivar no en la continuidad, sino en la *terminación*, y allanar el camino no para la vida, sino para la muerte de la administración pública.

Ciertamente, el pensamiento administrativo de siempre ha discernido preferentemente sobre la vida; sin embargo, un pensador reflexionó acerca de que “no es necesario que lo vivo, viva siempre; también un Estado particular tiene su muerte”.¹³¹ El deceso de los Estados singulares ocurre cuando olvidan la misión de su principio vital: obrar a favor de la ciudadanía, para trabajar en su provecho. No obstante, es más probable la muerte de la Constitución política que de la administración pública, como lo corrobora la historia y particularmente la del despotismo ilustrado del absolutismo. No debemos olvidar como lección pertinente, que esa administración absolutista fue la herencia del antiguo régimen al mundo moderno, y que mucha de su vitalidad sigue viva.

¹²⁹ Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, pp. 169-170.

¹³⁰ Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontamara, México, 1986, p. 21.

¹³¹ Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, pp. 34-35.