

CAPÍTULO 7

Desempeño gubernamental y terminación administrativa

EN UN ARTÍCULO publicado a mediados del siglo XIX, Carlos Marx explicó que la ley natural de la administración pública es la impotencia, debido a la contradicción explícita entre sus decisiones e intenciones, y los recursos y medios de que dispone.⁴¹⁹ Peculiarmente en el capitalismo, su acción está enmarcada por la escisión entre la vida pública y la vida privada, así como la antinomia entre los intereses generales y los intereses particulares como sustrato de la vida y el trabajo burgueses. En consecuencia, la administración pública tiene una fuerza de actividad que se extingue una vez que toca estos límites, actuando de manera formal y negativa, pues ante ella pesa el poderío de la propiedad privada, el comercio y el mutuo saqueo de las fracciones de clase de la burguesía.

Debido a la imposibilidad de extinguir su impotencia, la administración pública se desempeña limitadamente, pues semejante abolición significaría terminar con las bases que la nutren. Como no hay ningún ser vivo que encuentre vicios en su existencia, sino en circunstancias externas, el suicidio es antinatural. Incapaz de comprender la impotencia intrínseca de su administración, la cual no es otra cosa que su propia actividad organizadora, el Estado solamente reconoce defectos accidentales y formales, y son éstos los que intenta corregir. En suma: “finalmente todos los Estados buscan la causa en fallos accidentales o intencionales de la administración, de suerte que el remedio consistirá en corregir a la administración”.⁴²⁰

El éxito y el fracaso en la administración pública

¿Cómo diferenciar a la impotencia estructural y las deficiencias accidentales? ¿Cómo apreciar el nivel de desempeño administrativo, al menos por

⁴¹⁹ Carlos Marx, “Notas críticas al artículo «El rey de Prusia y la reforma social», por un prusiano”, en Carlos Marx, *Manuscritos de París y anuarios franco-alemanes*, Grijalbo, México, 1978, p. 236. (Hay otra edición de este trabajo: Carlos Marx, “La sociedad, el Estado y la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, número especial, México, 1980, pp. 249-260).

⁴²⁰ *Ibidem*, pp. 236-237.

cuanto a las deficiencias circunstanciales y accidentales, para deslindar el *éxito* y el *fracaso*? ¿Cómo sacar provecho del éxito y el fracaso? ¿Cómo, en fin, identificar el éxito y el fracaso, y caracterizarlos como insumos del aprendizaje en *policy*?

La identificación del *éxito* y el *fracaso* en administración pública no suele derivar en una definición rigurosa, ni mucho menos. Ocurre de tal modo porque el planteamiento de su evaluación obedece más a causales políticas e ideológicas, que a métodos científicos signados por el rigor y la sistematización.

Thomas Hobbes se propuso diseñar al Estado a imagen y semejanza humana, haciendo de la *Civitas* una copia artificial del hombre natural. Hoy en día que el ser humano vuelve a ser el centro de la atención científica por encima de la problematización interpersonal, conviene recordar que el éxito invoca a la *confianza*, de la que dijo Hobbes significa la esperanza constante de los seres humanos y que constituye el nutriente principal de la *gloria*, como alegría que surge de la imaginación de la propia fuerza y capacidad del hombre artificial triunfante.⁴²¹ En contraste, el fracaso se identifica con el *desaliento*, del que Hobbes predicaba que era el pesar que nace de una opinión sobre la falta de poder humano.

Mucho de lo relativo a la gloria y al desaliento, al éxito y el fracaso, se remite más a cuestiones de opinión que de ciencia cuando de política se trata. Hobbes creía que la ciencia está constituida por un proceso de articulación fluyente de definiciones caracterizado por el rigor, y que derivan en afirmaciones y silogismos culminantes en la conclusión. En contraste, la opinión no descansa en definiciones, ni éstas se hallan adecuadamente conjugadas a modo de silogismos, siendo más bien una apreciación acerca de la verdad. La ausencia de rigor en la opinión puede ser tal que el filósofo político inglés creía que ella podía explayar palabras absurdas y aun insensatas.

El gobierno por discusión

Y así es en efecto, porque las voces que se pueden escuchar acerca del logro o decepción de una *policy* pueden ser de este talante y golpear fuertemente los finos oídos de las evaluaciones que se juzgan rigurosamente científicas. El problema de la opinión nos hace recordar que tanto los políticos, como los científicos sociales, han tendido a olvidar que la *policy* es hecha con la materia prima del lenguaje, pues sea por escrito o verbalmente, el argumento es

⁴²¹ Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980 (1651), cap. vi.

central en todas las etapas de su hechura. Si la discusión falta en cualquier organización pública, se trata entonces de un régimen autocrático.⁴²²

El corazón de la política y la *policy* democráticas es el *gobierno por discusión*, y qué más natural que las percepciones del éxito y fracaso deriven de él. En su seno, los poderes públicos, los partidos, el electorado y la ciudadanía en general, participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca. Cada etapa de deliberación tiene su propia función y órganos, de modo que los partidos se identifican con los resultados y formulación de programas; el electorado discute los resultados y los candidatos, y expresa el voto mayoritario en favor de un programa; la mayoría legislativa convierte los programas en leyes, en debate constante con la oposición; en fin, la discusión se traslada al Ejecutivo donde es convertida en *policies* específicas, y una vez implementadas, nuevamente son sujetas a la discusión y evaluadas en términos de logro o desencanto. En todo caso, “el problema central del análisis de *policy* es cómo mejorar la cualidad del discurso público (...) el poder de las ideas en ningún lugar es tan visible, como cuando es enfocado en la etapa del debate público”.⁴²³

Ésta es una visualización de la hechura de *policy* que contrasta con el enfoque basado en el juego del poder, donde se soslaya el potencial de la persuasión dentro de la discusión democrática. Los políticos conocen de antiguo el valor de la persuasión para atraer a las personas hacia la posición que proponen, porque cuando la *policy* es bien explicada por las acciones de grupos que buscan metas, quienes desean justificarla pueden apelar al interés público y al mérito intelectual. Como lo señala el autor citado, “perdemos un gran negocio si tratamos de entender a la hechura de *policy* únicamente en términos de poder, influencia y transacción, con la exclusión del debate y el argumento (...) la argumentación es la clave a través de la cual los ciudadanos y los hacedores de *policy* arriban a juicios morales y opciones de *policy*”.⁴²⁴

La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas, mientras su atención se enfoca sobre un rango limitado de asuntos bajo su influjo y repercusión. Cada participante es forzado a ajustar su visión de la realidad y sencillamente cambia sus valores como un resultado del proceso de persuasión recíproca. En esta forma, la discu-

⁴²²Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 1-5.

⁴²³Giandomenico Majone, “Policy Analysis and Public Deliberation”, en Robert Reich, *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, Cambridge, 1988, pp. 157, 160.

⁴²⁴Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, p. 2.

sión produce frutos que están más allá de las capacidades de un método autoritario o tecnocrático de hechura de *policy*, ayudando a identificar cuándo el desempeño de un gobierno es exitoso o fracasado, a través de la externalización de opiniones adecuadamente argumentadas.

Sin embargo, una de las dificultades para la institucionalización del debate dentro del proceso de *policy*, es que tiende a observarse bajo criterios puramente técnicos y prácticos. Dentro de la ciencia hay asuntos que no son de credibilidad por testimonio, sino de competencia profesional específica, es decir, están entrañados en la habilidad para establecer la verdad científica; y esto se establece confiablemente por un debate con adversarios calificados.

Hoy en día nuevamente se sugiere el uso de la dialéctica y la retórica en la hechura de *policy*. Por cuanto a la última, una ventaja para la administración pública es que su uso entraña la hechura de una doctrina donde se vincula la teoría y la *policy*.⁴²⁵ Igualmente, para su desempeño la administración pública "necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico", pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades.⁴²⁶ Los administradores públicos deben ser aptos en relaciones humanas, administración de personal, relaciones laborales, construcción de consensos, organización de equipos de trabajo, manejo del conflicto, planeación estratégica, liderazgo, hechura de decisiones, redes de trabajo, regulaciones, procesos de responsabilidad y misiones especiales, para los cuales las capacidades retóricas son las importantes. Otro tanto ocurre con los analistas de *policy*, que gradualmente ingresan como militantes de las ciencias de *policy* concebidas como un discurso persuasivo.⁴²⁷

En fin, hay varios propósitos para resolver las disputas entre los asuntos científicos y las implicaciones de *policy*, mediante la cuidadosa separación de un problema entre sus componentes técnicos y políticos.

Percepciones sobre el éxito y fracaso

Dentro del terreno de la política y el desempeño gubernamental, existen espacios de evaluación desligados de metodologías económicas recientemente inauguradas por el neomanejo público, así como de las valorizaciones de

⁴²⁵Christopher Hood y Michael Jackson, "Key for Locks in Administrative Argument", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 4, EE.UU., 1994, pp. 467-488.

⁴²⁶Richard Green y Robert Zinke, "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 3, EE.UU., 1993, pp. 322 y 326.

⁴²⁷Louise White, "Policy Analysis a Discourse", en *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 3, EE.UU., 1994, pp. 514-518.

desempeño basadas en el control de gestión, la inspección y la fiscalización. Aquellos otros espacios comprenden rangos axiológicos basados en ideologías, teorías sociales y filosofías comprensivas. Por consiguiente, se debe examinar a las motivaciones políticas que subyacen en *policies* continuadas, alteradas o terminadas, como distintas a las usualmente aquilatadas bajo los criterios de eficiencia y productividad, las cuales frecuentemente les sirven de testafierros.

En general, existen experiencias de continuidad, alteración o terminación de *policies* basadas principalmente en tres criterios: imperativos financieros, ineficiencias gubernamentales e ideología política.⁴²⁸ En cada caso hay valores de legitimación y con frecuencia la opción a seguir entraña a dos o tres criterios. Aunque los dos primeros, con predominio del segundo, son los juicios que generalmente se esgrimen como causas, y muy raramente el último, las motivaciones ideológicas están tendiendo a ser los móviles principales que incentivan la elección de continuar, alterar o terminar, usándose como vehículos los imperativos financieros y las ineficiencias gubernamentales. Si razones tales son representativas, resulta entonces que los motivos principales que mueven a esas opciones no son económicos ni están fundados en la ineficiencia, como lo proclama el nuevo manejo público. Más bien, son la conveniencia política y las creencias las fuentes usuales de las decisiones críticas que esgrimen los gobiernos para dar continuidad a las *policies*, o bien, modificarlas o extinguirlas.

Uno de los criterios de elección para proceder hacia las tres alternativas consiste en el éxito o el fracaso de la *policy*, y por consiguiente, en las conveniencias políticas con que se tamizan o en las implicaciones ideológicas que subyacen. Estas decisiones críticas así formuladas son ajenas a programas rigurosos de evaluación analítica. Aunque a la luz del nuevo manejo público pueda asombrar, el elemento ideológico es parte de la sangre vital de la *policy*, y debe ser reconocido y operado dentro de ella. Sin embargo, es más sorprendente que las *policies* de continuidad, alteración y terminación sigan tan abiertamente asentadas sobre bases dadas en la adhesión nominal a estándares de objetivos, así como a la viabilización de datos que describen los programas implementados bajo la óptica neomanejarial.

En otras palabras, la evaluación es más apropiada si se juzga que la apreciación del logro y el descalabro para continuar, alterar o terminar, son ingredientes del proceso de *policy* principalmente involucrados en la etapa de implementación. El énfasis de la ideología política como motivación para

⁴²⁸Peter de León, "Policy Evaluation and Program Termination", en *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, EE.UU., mayo de 1983, pp. 631-647.

optar por los tres caminos tiene dos principales consecuencias: por un lado, imponen cambios inequitativos en el cuerpo de la política, principalmente en contra de quienes tienen menos voz, como los ancianos, los pobres y los desempleados, y que es observable en los recortes de los programas sociales. En segundo lugar, carentes de un apoyo analítico para tales acciones, hay pocas bases para la esperanza, la intuición y la fe, con miras a predecir qué resultados pueden suceder. En suma: existen enormes problemas para la evaluación y los análisis, pues cualquier programa de bienestar social es resistente a los criterios del análisis neogerencial, pues como lo discierne el autor citado, “*policy*, sobre todo, es una manifestación de valores políticos”;⁴²⁹ por lo tanto, la comprensión de los aspectos ideológicos de la decisión de seguir, cambiar o terminar, es un dato importante para entender el contexto político en el que se mueve la *policy*.

La evaluación debe incorporar este tipo de criterios que impulsan a la terminación a producir indicadores que iluminen a las opciones, e incluso influir en la decisión que se asumirá al ofrecer calificaciones del caso. Su papel más que de relevancia es de objetivo a buscar, pues su resultado apunta a las tácticas más que a los grandes diseños, porque el éxito o el fracaso pueden y deben realimentar el diseño en beneficio de la implementación y el impacto.⁴³⁰

Uno de los mejores ejemplos para aquilatar los problemas de evaluación de *policy* con miras a identificar el éxito y el fracaso, lo constituye la percepción del impacto de los programas sociales. Estos entrañan un campo de gran interés para la evaluación, pues algunos estudios detectaron la frecuencia con que ocurre la desconexión entre diseño e implementación, debido principalmente a que dentro del primero se establecen desventajas al beneficio social que obstruyen la ejecución y determinan el fracaso desde el origen mismo de la *policy*.⁴³¹

Quizá el caso más ilustrativo lo constituyen los Estados Unidos, cuyos programas sociales implementados en la época de la presidencia de Lyndon Jonhson y durante el gobierno de Nixon tuvieron dos interpretaciones diametralmente distintas, por cuanto a la identificación de su fortuna e infortunio.

Hagamos una descripción abreviada de tal suceso: el 8 enero de 1973, Nixon declaró una moratoria de todos los programas federales de vivienda subvencionada para personas de bajos ingresos, así como de los relativos

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 639.

⁴³⁰ *Idem*.

⁴³¹ David Brian Robertson, “Program Implementation versus Program Design: which Accounts for Policy «Failure»”, en *Policy Studies Review*, vol. 3. núms. 3-4, EE.UU., 1984, pp. 391-405.

a la renovación urbana y otros programas de desarrollo comunitario.⁴³² Se invocó como justificación la necesidad urgente de una evaluación exhaustiva de la estructura de la vivienda comunitaria, así como de los estatutos que la regían. Se ordenó un estudio completo de todos los programas federales de vivienda con el objeto de abolirlos a la brevedad posible. La moratoria, que duraría 18 meses, incluyó virtualmente a toda la vivienda federal y la actividad de desarrollo comunitario. Sin embargo, a nueve meses de iniciada se anunció una nueva iniciativa que derivó en un cambio importante en la dirección de los esfuerzos federales de vivienda subvencionada.

La alteración en el propósito original de la moratoria sugiere que hay percepciones cambiantes acerca del éxito y el fracaso, así como de la viabilidad latente de programas que tuvieron un impacto relevante. En un principio, el Presidente y sus consejeros recibieron realimentación negativa sobre esos programas desde una variedad de fuentes, pero que eran coincidentes en el punto. Posteriormente nueva información sobre la posibilidad de éxito y las estrategias diseñadas al efecto, fueron el alimento de información que influyó en la elección definitiva de las nuevas estrategias de vivienda.

Hay varias cuestiones que considerar sobre el asunto, como los enfoques positivos alternos debido a la existencia de bien organizados grupos de interés y principalmente una alianza existente entre tres conjuntos importantes: funcionarios del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano; grupos de interés que representaban a los constructores privados y gerentes públicos de unidades subvencionadas, y miembros provivienda de los subcomités de vivienda del Senado, y los Comités de Asuntos Urbanos.⁴³³ Algunos integrantes de esta alianza habían sido grandes críticos de la administración de vivienda, pero después se comprometieron fuertemente a favor de la continuación de los programas. Nuevas evaluaciones fructificaron en el seno del debate público produciendo argumentos a favor de los programas sociales y contrarrestaron la imagen negativa. La alianza antiterminación esgrimió sus dotes persuasivas y se hizo escuchar por los hacedores de *policy*.

El fracaso de los programas sociales debe también ser visualizado bajo una noción ideológica, pues la administración Nixon podría ser juzgada como moderadamente conservadora. Las declaraciones públicas y privadas tempranas en este sentido, indican una profunda desconfianza sobre los programas de la *Gran sociedad* de Johnson, por lo que también se propuso la reducción de otro plan que se consideraba inconfiable: Guerra contra la Pobreza.

⁴³² Allen R. Hays, "Perceptions of Success or Failure in Program Implementation: The «Feedback Loop» in Public Policy Decisions", en *Policy Studies Review*, vol. 5, núm. 7, EE.UU., 1985, pp. 59-66.

⁴³³ *Idem*.

Desde la perspectiva de la política pragmática, un grupo de consejeros presidenciales consideró que el Partido Republicano debería modificar su oposición tradicional sobre los programas sociales con el fin de capturar el "centro político" y permanecer en el poder. Juzgaron que se debería restringir, modificar y modernizar los programas sociales de Johnson, pero no abolirlos. Nixon mismo no era rígidamente ideológico en estos puntos y se dejó persuadir para hacer continuar y aun expandir varios de los programas de bienestar, incluyendo los proyectos federales de vivienda. Estos programas eran todavía muy populares para hacer de la eliminación una opción políticamente confiable.

Cuando los programas sociales en los Estados Unidos fueron considerados como un fracaso, entre ellos principalmente la *Guerra contra la Pobreza* y el *Acta de Empleo Comprensivo y Capacitación* (CETA), su fracaso no sólo significó una pérdida de apoyo, sino una supuesta evidencia de los límites de las capacidades del gobierno como un efecto deprimente del pluralismo o sencillamente del éxito "perdido".⁴³⁴ Aunque estas apreciaciones contribuyen a entender por qué los programas sociales fracasaron en alcanzar sus objetivos, fueron insuficientes porque omitieron al descalabro político; es decir, la pérdida de apoyo político principal que derivó en su virtual terminación. En realidad, la efectividad de *policy* es, al menos parcialmente, independiente del éxito político, y esto hay que destacarlo porque el logro real puede perderse dentro de los aplastantes debates públicos que pueden ser negativos sobre un programa en particular. Aunque los fracasos de ambos programas son nítidos, la definición de su fracaso es controvertida porque elimina aquella distinción y porque no deslinda los problemas de percepción del éxito o fracaso, según el influjo ideológico o el imperativo pragmático, del discernimiento evaluatorio propiamente técnico.

Aunque en el nivel federal los programas sociales de la época de Johnson fueron políticamente exitosos, en la esfera local se descuidaron principalmente en lo relativo al apoyo político; y fue allí donde Nixon encontró los fracasos más grandes. Una *policy* puede fracasar de dos modos: primero, en cuanto a su ineffectividad para alcanzar los objetivos planteados; segundo, políticamente por la pérdida de apoyo popular y el soporte de sus hacedores. Los dos programas mencionados fracasaron en la primera acepción, es decir, en la lucha contra la pobreza y el desempleo, pues poco hicieron para remediar la situación de los pobres y aliviar la falta de trabajo. Pero también fracasaron políticamente, tal como se visualiza en la evaporación del apoyo

⁴³⁴David Brian Robertson, "Planned Incapacity to Succeed? Policy-Making Structure and Policy Failure", en *Policy Studies Review*, vol. 8, núm. 2, EE.UU., invierno de 1989, p. 264.

que le brindaban. La Guerra contra la Pobreza fue implacablemente atacada apenas dos años después de su inicio, en tanto que el *CETA* era considerado en el Congreso como el segundo programa más impopular.⁴³⁵

La centralización administrativa fue expuesta como una de las causas de la ineffectividad inherente al gobierno federal en los Estados Unidos, así como el carácter pluralista de la política norteamericana y la naturaleza desarticulada de la *policy*. Una tercera interpretación planteó la pérdida de efectividad como secuela de cambios contextuales y la merma de legitimidad del gobierno, que contaminó y debilitó a los programas sociales. En realidad las tres interpretaciones manifiestan limitaciones inocultables, principalmente porque desconocen que el pluralismo y el carácter federal del régimen norteamericano que condicionan la naturaleza fragmentada de *policy*, cuenta con mecanismos que aseguran el éxito, principalmente a partir del diseño, hasta culminar en la ejecución.

Conscientes de la existencia de tales restricciones, la coherencia del proceso de *policy* es ofrecida por sus arquitectos desde su promulgación formal. No cabe duda que la estructura de la hechura de *policy* tiene un impacto significativo en el proceso de hechura en sí, y es una condición necesaria que debe tomarse en cuenta en el diseño: esto contribuye a entender el fracaso político de los programas sociales mencionados, así como su éxito, porque se trata más bien de un esfuerzo riesgoso que corren exitosamente los diseñadores de *policy*. Sin embargo, la consideración del impacto deficitario de la estructura de *policy* en los Estados Unidos nos remonta al problema planteado por Marx sobre la existencia de condiciones básicas insalvables, que obran contra la implementación de fondo. En todo caso, el diseño de la hechura de *policy* debe partir de una restricción tan trascendental que su ejercicio se convierta en una de las artes del gobierno más refinada y desafiante: formular una conducta de gobierno preñada inherentemente de límites de desempeño infranqueables, ante los cuales se debe luchar permanentemente bajo la amenaza dominante de fracasar.

El enfoque del logro o revés de una *policy* puede variar por el efecto de apreciaciones diversas dentro del foro del debate público. Empero, aparte de las interpretaciones pragmáticas o ideológicas, la evaluación del éxito o fracaso constituye una oportunidad para el aprendizaje gubernamental. En realidad, en esto consiste el provecho sustancial de la evaluación: el ser un incentivo para el aprendizaje, siempre y cuando el gobierno tenga la capacidad de no trastornarse con los efluvios del logro ni esconder la cabeza después del descalabro.

⁴³⁵ *Ibidem*, pp. 242 y ss.

Por principio, un gobierno debe saber con precisión qué es el éxito y qué es el fracaso, para poderlos transformar en insumos de su aprendizaje político.

Caracterización del éxito y el fracaso

Dentro de la literatura politológica ha sido patente que los filósofos políticos han considerado más provechosas las lecciones del fracaso, que las del éxito. Sin embargo, no se ha ahorrado tinta para prevenir a los gobernantes de las tentaciones y las ostentaciones del triunfo.

Conceptuar el fracaso y el éxito puede mostrar el grado de definición de los objetivos que generalmente suelen ser formulados de modo desmedido, y el alcance real de los resultados que normalmente suelen ser estrechos. Con estas aportaciones es explicable que las deficiencias de *policy* no siempre son de origen, sino de ejecución. Sin dejar de considerar el beneficio implícito en la exactitud de las intenciones políticas, de la adecuada atención de los deberes del servicio público y de la exposición clara del alcance de los resultados, existe una conciencia plena de su insuficiencia sin una debida implementación. Sin embargo, la identificación del éxito o fracaso no se limita a las pruebas de rigor del proceso de implementación, pues estando sujeta la *policy* al debate público la evaluación trasciende los límites formales del gobierno y se adentra en los laberintos de la vida política, donde la ciudadanía es el juez principal y última instancia en fallar sobre uno u otro. Parafraseando a Hobbes, el gobernante y el ciudadano, por igual, son poseedores de la curiosidad como “el deseo de saber por qué y cómo”.⁴³⁶

La evaluación del desempeño gubernamental toca dos modos de apreciación de su calidad y alcance: “el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política”; en tanto que “el estudio de impacto se ocupa de la consecuencia de las decisiones políticas”. A la primera le interesa *por qué ocurrió de esta manera*, en tanto que al impacto *qué ocurrió*.⁴³⁷ Si el problema central radica en caracterizar el éxito o fracaso, la pregunta esencial radica en qué sucede como resultado de la implementación de la *policy*. La pregunta es muy infrecuente y usualmente entraña la necesidad de precisar la naturaleza de la *policy*.⁴³⁸

⁴³⁶Hobbes, *Leviatán*, p. 56.

⁴³⁷Donald van Meter y Carl van Horn, “El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar, (coord.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1975), pp. 100-101. Cursivas de Omar Guerrero.

⁴³⁸Egon G. Guba, “What can Happen as a Result of Policy?”, en *Policy Studies Review*, vol. 5, núm. 7, EE.UU., 1985, p. 11.

La humildad de un gobierno para reconocer el infortunio de su conducta u obtener sensatez de sus logros, sería suficiente para reconocerle méritos indudables. Pero la democracia moderna no se satisface con esto, requiere que los gobiernos aprendan con provecho de su conducta pasada, sea exitosa o fracasada. Una manera de desarrollar conocimientos con base en el aprendizaje, es sacar lecciones ajenas, considerando casos reales de reformulación de *policies* mediando la experiencia.⁴³⁹ En este sentido, los casos de fracaso pueden ser más útiles que los de éxito, porque pueden ser considerados como un detonante para el rediseño de *policy*, así como una ocasión potencial para el aprendizaje. Esto es de tal modo, porque el éxito provee una base firme para aprender de los hechos, sólo si es posible trazar deliberadamente condiciones para su realización. Por consiguiente, la insatisfacción sirve como un estímulo más fuerte para una búsqueda de nuevas ideas, que la satisfacción.

Aunque el reconocimiento del fracaso debería fomentar el aprendizaje, hay varias razones por las cuales no resulta de este modo. En la búsqueda de la estabilidad política, el gobierno puede limitar los esfuerzos evaluativos por temor a las explicaciones de por qué los programas han fracasado. Asimismo, en la búsqueda de mantener el poder los gobernantes pueden estar poco dispuestos para reconocer el fracaso como requerimiento de aprendizaje o para explorar las razones del fracaso de los diseños de las *policies*.

Del éxito y fracaso se puede inferir la capacidad o falta de capacidad de un gobierno para desempeñar sus deberes; es decir, si ha desarrollado la suficiencia de personal y recursos para desempeñarlos como una unidad coherente. A través de las evaluaciones de implementación y de impacto, se puede explicar el éxito o fracaso de un programa, pero no como una patología burocrática o una deficiencia de diseño como lo aconseja el paradigma neomanejarial, sino como una insuficiencia de realización. A través de tal inferencia se ofrece una experiencia vivida como éxito o como fracaso, para enderezar la hechura y ejecución de *policies* futuras mejorando el aprendizaje gubernamental.

Uno de los aspectos más influyentes para nutrir el diseño de *policy* con tales experiencias, es visible donde predominan incentivos ideológicos como nutrientes de la hechura de *policy*. Como Carlos Marx lo apuntó hace más de un siglo, "el Estado nunca encontrará la causa de las dolencias sociales en el «Estado y la organización social» (...) Allí donde existen partidos políticos, cada uno encuentra la razón de todos los males en el hecho de que es su

⁴³⁹Peter May, "Policy Learning and Failure", en *Journal of Public Policy*, vol. 12, núm. 4, EE.UU., 1992, p. 341.

adversario y no él, quien se encuentra en el timón del Estado”.⁴⁴⁰ Así, los *tories* culpaban a los *whigs* de la pobreza en Inglaterra, y viceversa, alegando unos y otros que era el latifundismo o el liberalismo su causa. Marx explicó que ninguno de los partidos atribuía el fracaso de la *policy* social inglesa a la política en sí, sino a la *policy* del partido opuesto. Sin embargo, el problema consiste en que el logro o revés obedecen más a la política en sí que a una *policy* singular, debido a que “la razón política es precisamente razón política, porque piensa sin salirse de los límites de la política”. El filósofo alemán explicó que “el principio de la política es la voluntad. Cuanto más parcial, o sea, cuanto más perfecta es la razón política, tanto más cree en la omnipotencia de la voluntad, tanto mayor es su ceguera frente a los límites naturales y mentales, y tanto más incapaz es por lo tanto de descubrir la fuente de las dolencias sociales”.⁴⁴¹

Entre menos “humildad” tiene un gobierno para comprender la exterioridad de los problemas sociales, mayor es su propensión a errar y más intensa es su indisposición para nutrir su conducta futura con la experiencia del fracaso pasado.

El papel del aprendizaje en *policy*

El desempeño de un gobierno puede calificarse de exitoso o fracasado por causas atribuibles a la autoclausura de los procesos de comunicación y control. Es patente la prominencia de la información en el proceso de *policy*, porque lejos de ser incidental o exógena a tal proceso, la comunicación de la información es tanto la esencia del proceso en sí, como de su producto.⁴⁴²

Autoclausura de los procesos de hechura de *policy*

Debido a que los hacedores de *policy* escudriñan en una bola de cristal más lóbrega que transparente, tratan de discernir las consecuencias de acciones que aún no son realizadas. Buscan información desde una diversidad de fuentes para sustentar su confianza acerca de los programas que se proponen implementar. Estos hacedores de *policy* pueden sacar información directamente desde sus personales experiencias o concepciones, a pesar de las advertencias provenientes de los supuestamente más rigurosos análisis de *policy*, acerca de que estas fuentes pueden contener distorsiones o predispo-

⁴⁴⁰ Marx, *op. cit.*, pp. 236-238.

⁴⁴¹ *Ibidem*, p. 238.

⁴⁴² Hays, *op. cit.*, pp. 51-52.

siciones serias. Pueden sacar también conclusiones directamente desde la información detallada sobre el problema mismo, basándose sobre las necesidades observadas o expresadas sobre una situación particular.

Tan importante como estas dos fuentes, hay un tercer caudal de información que surge abundantemente como una guía para las decisiones políticas. Esta es la información que concierne a los resultados de los esfuerzos gubernamentales precedentes, para dirigirse hacia el problema. Los hacedores de *policy* buscan la realimentación sobre el impacto de programas previos, con el fin de predecir los resultados de futuras *policies*. La realimentación sobre los resultados de un programa es un proceso constante que involucra a muchos niveles de hechura de *policy*. Los hacedores buscan la realimentación inmediata con respecto al impacto del programa. Pero si no buscan fuera de sus oficinas tal información, los ciudadanos atraerán su atención enérgicamente mediante la presión política. Aquí destacamos la información que concierne a *policies* pasadas o existentes, que fluyen hacia el hacedor como responsable por formular y adoptar nuevos programas o modificar los existentes. Tal es la trenza en el cambio constante de información que llega al gobierno y constituye uno de los más importantes elementos para determinar el curso de *policy* hacia el futuro.

La información es como la sangre de la política moderna; es como un conjunto de hebras dentro de la tela de comunicaciones que atraviesan los hilos del gobierno y lo vinculan con el desempeño pasado de programas aún existentes.⁴⁴³ El estudio de la información es importante como potencia para vincular el interés de analistas políticos sobre el papel de la evaluación en el proceso de *policy*, y el interés sobre información relacionada con los modelos generales de los mensajes que se remiten y se reciben dentro del proceso de *policy*.

La información nutre de savia vital a la evaluación, la cual está muy politizada y en ella pesan fuertemente consideraciones ideológicas y de supervivencia política, que frecuentemente exceden los límites de alternativas cuidadosa y racionalmente concebidas. Los mensajes particulares de evaluación deben situarse dentro del contexto de la corriente total de información que circunda al punto de interés. La información producida puede llegar a ser una herramienta utilizada por diversos actores en sus intentos de influir la dirección de la política, y se usa frecuentemente de manera que sorprende y consterna a los productores originales de la información.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 65.

En suma: no es necesario ahondar demasiado para encontrar argumentos acerca de que el aprendizaje es una meta deseable, principalmente para la discusión y análisis públicos en los países modernos, cuando se trata de estimar su rendimiento gubernamental en términos de logro o frustración.

El proceso de aprendizaje

Un gobierno puede sacar provecho de sus éxitos y fracasos si sabe aprender. Una clara conceptualización del aprendizaje es esencial para la investigación que busca identificar el alcance y las condiciones donde el aprendizaje tiene lugar, para sacar provecho de las experiencias referentes al fracaso y al éxito. Igualmente, tal investigación es necesaria para el fomento del aprendizaje como insumo del diseño de *policy* y como nutriente de agenda del debate político. Las cuestiones fundamentales que se debe formular por principio, es cuál es la base del aprendizaje; cómo se concientiza socialmente sobre la necesidad de aprendizaje para ser considerada como genuina; cuál es el objeto del aprendizaje, y quién aprende qué.⁴⁴⁴

Hay dos tipos de aprendizaje: el aprendizaje instrumental que entraña las lecciones obtenidas sobre la viabilidad de los instrumentos o diseños de implementación de *policy*; y el aprendizaje social que implica las lecciones obtenidas de la construcción social de problemas, alcances o metas de *policy*. El aprendizaje de *policy* debe distinguirse del aprendizaje de política, pues este último es la abogacía de una *policy* que se promueve para el desarrollo de la definición de problemas o de ideas.⁴⁴⁵

En primer lugar se debe considerar la experiencia como una fuente común del aprendizaje, pues ella es el fundamento de la evaluación de impacto, así como el modo tradicional de aprendizaje en el desempeño gubernamental. Cualquier observación de experiencia directa o indirecta provee una base para el aprendizaje, pero no garantiza necesariamente conocer, toda vez que el aprendizaje debe ser distinguido de los comportamientos mímicos. El aprendizaje implica una comprensión progresiva y mejorada, tal como es reflejada por la capacidad de sacar lecciones sobre problemas resueltos, insolutos o por resolver. Dentro del capítulo referente a la organización de la emulación en el Estado socialista, Lenin hablaba de las tareas del poder soviético como un problema fundamental de aprendizaje: “sólo a estos hombres, después de probarlos diez veces y elevándolos de los trabajos más sencillos a los más complejos, debemos llevarlos a los puestos respon-

⁴⁴⁴ May, *op. cit.*, p. 331.

⁴⁴⁵ *Idem.*

sables de dirigentes del trabajo del pueblo, de dirigentes administrativos. Todavía no hemos *aprendido* a hacerlo. Pero *aprenderemos*".⁴⁴⁶

Las lecciones obtenidas sobre el logro o el descalabro no son siempre comprensiones refinadas acerca de las causas y los efectos de *policy*, tales como las que pueden surgir de evaluaciones formalmente diseñadas.⁴⁴⁷ Más bien, tal como ocurre con el aprendizaje por prueba y error, el aprendizaje supone simplemente juicios sobre si un curso determinado de acción o una herramienta administrativa dada se prefiere, aun por sobre otras alternativas. Asimismo, el aprender no necesita restringirse a novedades, puede suponer también la confirmación o reprobación sobre el entendimiento de problemas políticos antiguos, tal como ocurre con la construcción social de objetivos o problemas en *policy* social.

El aprendizaje también es muy útil para percibir la factibilidad de una *policy* determinada, a partir de las perspectivas de avance hacia un problema. Por ejemplo, desde el ángulo parlamentario, la evaluación de factibilidad supone juicios sobre la probabilidad de una promulgación legal exitosa, las limitaciones sobre la implementación, y los costos de oportunidad y precio asociados con el empuje a una propuesta determinada. Incluso, el aprendizaje aplicado en la factibilidad provee una base para prescribir tácticas para abogar por una *policy* dentro de una arena política, contribuyendo a disipar la artificial distinción entre análisis y abogacía de *policy*; así como entre las alternativas subyacentes que pueden derivar en la realización de una meta y los cambios abogados en lo que el gobierno hace.⁴⁴⁸

Los analistas que tienen experiencia en el arte de aconsejar a los hacedores de *policy* conocen lo que los ciudadanos quieren y necesitan acerca de los objetivos, así como la forma más efectiva de conseguirlos; su papel es proporcionar argumentos para ganar un amplio apoyo para valores políticos. Tales valores frecuentemente están preñados de la experiencia social, misma que normalmente es una de las canteras más explotadas por los consultores que abogan a favor de una *policy*.

Policy en experiencia

Uno de los problemas centrales de la definición del éxito y el fracaso dentro de la evaluación, consiste en el soslayo del carácter procesal de la hechura de

⁴⁴⁶ V.I. Lenin, *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, Editorial Progreso, Moscú, s/a, p. 99. Cursivas de Omar Guerrero.

⁴⁴⁷ May, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

⁴⁴⁸ Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysts*, pp. 34-37.

policy y que no denota un concepto único en la longitud de su confección. Según lo explica un autor, hay que hacer una triple distinción: *policy en intención* como dominio de legisladores o hacedores de decisiones; *policy en implementación* como propia de los funcionarios quienes ejecutan los programas particulares; y *policy en experiencia* como inherente a los beneficiarios o las “víctimas” imprevistas de la *policy*, según se observe su efecto.⁴⁴⁹ Normalmente lo que sucedió como resultado de una *policy* es tipificado por los analistas en la *policy en intención*, siendo un error porque cualquier suceso no puede derivar como resultado de esta *policy*, sino más bien de la *policy en implementación*, pasando el asunto del resultado del diseño hacia la ejecución. Pero el nivel de análisis ceñido a la implementación también es insuficiente para responder a la pregunta sobre lo que sucedió una vez que fue aplicada la *policy*, porque los resultados son relativos al dominio de los beneficiarios o “víctimas”, y el impacto está basado en la experiencia de la *policy* en sí. En última instancia, el conocimiento es aquilatado principalmente por el contexto cultural del caso, así como por las reacciones y expectativas de los beneficiarios, las “víctimas” y los implementadores.

La evaluación sobre el éxito o fracaso de los gobiernos se halla fuera del gobierno, hay que buscar en la ciudadanía la fuente de las valoraciones de su desempeño. Si la evaluación se basa en la experiencia de una *policy* implementada según la apreciación de los usuarios, ella es un caudal de aprendizaje gubernamental. La experiencia a partir de la cual pueden sacarse lecciones, es un aspecto importante de cualquier forma de aprendizaje.⁴⁵⁰

Las observaciones basadas en la experiencia no necesitan ser directas con el fin de proveer una base para el aprendizaje. Ya se ha llamado la atención sobre la “lección sacada” con referencia a los conocimientos obtenidos desde la experiencia indirecta. Las observaciones de experiencia no se necesitan planificar para proveer una base para el aprendizaje de *policy*, pues la prueba y el error es una base más común para aprender que la experimentación o la evaluación sistemáticas. El proceso de *sacar una lección* arranca con la exploración de programas que se están implementando en cualquier lugar, y termina con la prospectiva de evaluación de qué podría suceder si un programa tal fuera transferido a otro lugar en el futuro.⁴⁵¹

Las lecciones con base en la prueba y el error no son las enseñanzas más precisas y acabadas sobre la evaluación de *policy* y la experimentación social.

⁴⁴⁹Guba, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵⁰May, *op. cit.*, p. 333.

⁴⁵¹Richard Rose, “What is Lesson-Drawing?”, en *Journal of Public Policy*, vol. 11, part 1, EE.UU., 1991, p. 3.

Más bien es la prueba recurrente y más general de factibilidad que provee conocimientos sobre limitaciones y preferencias de *policy*, tal como es observable en el desempeño de cualquier gobierno. El problema consiste en que la observación no es una cuestión sencilla, sino más bien de alta complejidad, pues ello obedece a que la *policy*, como las deidades celestiales, puede manifestarse a través de una diversidad de personificaciones. Según lo atestigua un autor, “de hecho, la palabra *policy* frecuentemente es usada intercambiablemente con voces tales como metas, programas, decisiones, leyes, estándares, propósitos y grandes diseños”.⁴⁵²

Una de las personificaciones más corpóreamente identificables es el programa; empero, a pesar de que un programa siempre es una *policy*, ésta no necesariamente es un programa.

Personificación programática de la *policy*

Uno de los problemas más complejos relativos a la evaluación del desempeño gubernamental, principalmente relacionado con la identificación del éxito o fracaso, consiste en la conceptualización general de *policy*, y la definición específica de *programa* como su personificación por antonomasia.

Una *policy* puede ser diseñada deliberadamente como un programa de acción. Un programa consiste en dos o más ideas entrelazadas que proveen un aparato capaz de dirigir dicha acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados. El potencial de hechura de *policy* como programa de acción consiste en capacitar para el razonamiento y la corrección de la ruta de la acción del gobierno. La *policy* concebida como programa de acción constituye un diseño dentro de la capacidad humana, que integra un conjunto de ideas aptas para enlazar acciones gubernamentales específicas hacia los resultados preferidos.⁴⁵³

Todo gobierno tiene una conducta esencialmente programada, pues los programas son actividades de organizaciones gubernamentales identificables, autorizadas jurídicamente para expedir fondos públicos y emplear al personal público para propósitos convenidos. Son un principal medio de acción, de modo que cualquier *policy* que no está incorporada en un programa pudiera ser considerada como una acción sin intención precisa, más que como una actividad deliberada del gobierno.⁴⁵⁴ El programa concentra la

⁴⁵²Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Books Cole Publishing Co., Monterey, 1984, p. 25. Cursivas del original.

⁴⁵³Eugene Meehan, “Policy: Constructing a Definition”. en *Policy Sciences*, núm. 18, EE.UU., 1985, pp. 291-311.

⁴⁵⁴Richard Rose, “Disaggregating the Concept Government”, en Charles Lewis (ed.), *Why Governments Grow: Measuring Public Size*, Sage Publications, Londres, 1983, pp. 157-176.

atención sobre una multitud de recursos y organizaciones requeridos para cualquier acción significativa del gobierno; y llama la atención sobre las actividades que hoy en día no son reducibles a un flujo singular de productos. Asimismo, los programas permiten observar la importancia que los dirigentes y los ciudadanos otorgan a las acciones del gobierno y constituyen modalidades de *policy* susceptibles de evaluación más plena.

También el programa es identificable por su impronta teleológica, porque el énfasis de la existencia real de condiciones iniciales para la implementación facilita distinguir más claramente un programa dentro de la noción más general de *policy*. Un programa consiste en una acción de gobierno incitada con el designio de alcanzar objetivos, cuya obtención se juzga como problemática. Un programa existe cuando las condiciones iniciales –la etapa del *si* de la hipótesis de *policy*– han sido establecidas.⁴⁵⁵ La palabra *programa* significa la conversión de una hipótesis en la acción del gobierno y que la premisa inicial de la hipótesis ha de ser autorizada. El grado en el cual las consecuencias previstas –la etapa de *entonces*– dan lugar a la implementación del programa, debe ser observado como un proceso de interacción entre las metas establecidas y las acciones adaptadas para realizarlas.

Las *policies* implican teorías porque con declaraciones explícitas o no, son un punto de relación entre las condiciones iniciales y las consecuencias previstas:⁴⁵⁶ si *X*, entonces *Y*, señalan los autores citados. Las *policies* se convierten en programas cuando por la acción de las autoridades, son creadas las condiciones iniciales: ahora existe *X*, y los programas hacen operativas a las teorías porque fraguan el primer eslabón de la cadena causal, conectando las acciones con los objetivos. Dado *X*, se puede actuar para obtener *Y*. Los programas funcionan como agencias naturales de implementación que enlazan a las condiciones iniciales y las consecuencias previstas, personificando operativamente la hasta entonces existencia espectral de la *policy*. “La implementación, entonces, consiste en la habilidad para forjar eslabones en la cadena causal hacia la obtención de los resultados deseados.”⁴⁵⁷

No obstante lo explicado, la magnitud y multiplicación de los programas dentro de los marcos del desempeño gubernamental nutren su interdependencia y mutua causación, principalmente cuando son exitosos. Como lo hicimos saber páginas atrás, entre más activo es un gobierno y más y mayores son sus programas, más amplia es la autonomía que ellos obtienen. Esto

⁴⁵⁵ Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, University Press, Berkeley, 1979 (1973), pp. xxii-xxiii.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, p. xxiii.

⁴⁵⁷ *Idem*.

explica por qué los programas generan su propia prole programática y limitan la libertad del gobierno para diseñar nuevas *policies*. En el espacio de implementación existe una variedad de programas, los cuales a mayor magnitud hacen que dicho espacio sea más denso.

La mutua causación y la autonomía creciente del espacio de *policy*, tiende a acotar el papel de la evaluación del éxito o fracaso cuando son personificadas en un programa singularmente considerado, y todavía hay que hacer algunas salvedades. Una *policy* nunca es probada, únicamente es sujeta a tratamiento: son los efectos de los diversos programas los que pueden evaluarse, no la *policy*, porque la evaluación se realiza en la *policy en experiencia* por referirse al efecto causado por la entidad, no a la entidad en sí.⁴⁵⁸ Desde esta perspectiva, la evaluación es el proceso para valorar alternativas de implementación de *policy* y la manera como son experimentadas. El fin del producto de la evaluación es un fallo del mérito y/o valor de un tratamiento o programa. Las *policies* no pueden directamente probarse, sino solamente los tratamientos o los programas montados en nombre de ellas. El mérito de una *policy* es valorable sólo por inducción desde un número de diferentes operaciones, y no puede haber una respuesta final definitiva. En suma: las *policies* son declaraciones de valor y el análisis de *policy* no puede tomar la forma de evaluación, sino de algo más semejante a una aquilatación de necesidades de trascendencia social, más que técnica.

La evaluación de *policy* no puede ceñirse a los límites propuestos por paradigmas del desempeño gubernamental meramente técnicos. La defensa de la científicidad de la evaluación no puede permitirse sobreseer criterios morales que interesan a una sociedad, que tiene derecho de aguardar resultados fructuosos como conducta y producto de un gobierno del que espera que sea exitoso, lo mismo que suficientemente humilde para rendir tributo a sus errores y sacar provecho de las lecciones dejadas por el fracaso.

La terminación administrativa

Cuando un gobierno ha fracasado, puede recurrir a la extinción de la entidad malograda.

Ante el hecho frecuente de la continuidad administrativa, y particularmente del suceso singular de reproducirse por sí misma creando vida futura desde su existencia actual, hay ocasiones en las cuales existe un renacimiento cuya fuente vital es la sustitución de una *policy* muerta. Este suceso cientí-

⁴⁵⁸Guba, *op. cit.*, p. 11.

fico, a pesar de ser inherente a la administración pública e incluso estar presente en la legislación administrativa, no ha constituido un objeto de atención preferente. 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 y todavía abandonado.

Concepto de terminación

Una de las razones del soslayo de los estudios de cesación de entidades de la administración pública obedece al significado patológico del concepto de terminación en la cultura occidental, que contrasta con las tradiciones vigentes en las sociedades orientales.⁴⁵⁹ Las terminaciones, desde el divorcio hasta las bancarrotas y los golpes políticos, tienen un matiz frecuentemente peyorativo.

Esta visualización entraña una estéril tergiversación sobre el papel de la terminación. El vacío abarca los ámbitos de la política, la cultura, la economía y la administración pública. Incluso, el materialismo histórico explicó la inexistencia del Estado en sociedades antiguas y su carácter prescindible, y propuso la factibilidad de su extinción y su reemplazo por una sociedad organizada con productores libres e iguales; pero no insinuó siquiera la cesación de la administración pública: el Estado, susceptible a la muerte, ingresaría “al museo de las antigüedades, junto a la rueda y el hacha de bronce”, pero no sería acompañado por la administración pública que mudando su antiguo carácter, dejaría de regir a los hombres para gobernar a las cosas.⁴⁶⁰

Una adecuada percepción del proceso de *policy* requiere el acomodo de mecanismos de hechos contextuales de vida, el cual ofrezca lugar común a la continuidad y la terminación, a la vida y la muerte en administración pública. De tal modo, el divorcio, la bancarrota y el retiro, de antaño considerados como tácitas admisiones de claudicación, podrán considerarse como oportunidades para nuevos y creativos comienzos. Un concepto similar puede ahora ser desenvuelto en administración pública por cuanto a la cesación específica de funciones, *policies*, programas y organizaciones. A partir de tales estudios, la extinción en administración pública puede considerarse dentro del nexo vital entre la terminación y el comienzo. Junto al análisis de terminación deben rescatarse los antiguos trabajos sobre el arte del gobier-

⁴⁵⁹Peter de León, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, en *Policy Analysis*, vol. iv, núm. 3, EE.UU., 1978, pp. 369-392.

⁴⁶⁰Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editorial Progreso, Moscú, s/a, pp. 203-204.

no destinados a explorar las cesaciones de los regímenes políticos como totalidad.

Dichos trabajos constituyen antecedentes que pueden reforzar la más reciente preocupación por el conocimiento sistemático de la extinción de las administraciones públicas singulares. Ayudaría el rescatar el sentido original de la escatología como el conocimiento de lo ultimado, un *logos* de lo que ha desaparecido;⁴⁶¹ se trata de explorar el modo como la terminación puede producir sucedáneamente nueva vida administrativa, sea por *resurrección* o por *gestación* a partir de una herencia recibida.

Las lagunas en el estudio de la terminación obedecen a la complejidad que entraña y al prejuicio inspirado por las interpretaciones incrementales del ajuste de *policy*, como identificación de las causas de la perpetuación administrativa. Otro motivo del abandono es que tradicionalmente se le ha juzgado de poca importancia, a pesar de que la terminación incluye el conocimiento del legado de oficinas y programas para el conjunto de la administración pública como un nexo administrativo intergeneracional, que puede colaborar a comprender la deseabilidad y pertinencia de las *policies* que permanecen, las que se transforman y las que se descartan.⁴⁶² En caso de un descarte, la terminación puede coadyuvar a entender cómo se puede realizar y cuáles son los efectos esperables del vacío dejado. Finalmente, una razón más de su descuido obedece a que hasta hace poco se trataba de un fenómeno infrecuente.

La terminación concebida como una decisión política deliberada fue hasta hace poco un fenómeno relativamente insólito, porque según los diseñadores de una terminación se sabe que el fin se percibe dentro de un futuro indefinido: existe una masa de recursos y capital cuya aplicación obra a favor de la existencia administrativa, más que de su extinción. Otra razón es el poderío patente de las coaliciones antiterminación que se gestaron en la época de bonanza del llamado Estado benefactor, cuya bandera ideológica era la intervención económica y social del gobierno. Entonces los líderes políticos fueron reacios a admitir errores del pasado, considerando dichos yerros como simples costos negativos.

Pero hoy en día los vastos programas de exprivatización de entidades públicas, especialmente de carácter económico, han ensanchado el campo de estudio para la terminación. Es posible que el fracaso de muchos de sus programas justifiquen la ampliación de los estudios de terminación, añadiéndose aquellos otros procedentes de la endoprivatización.

⁴⁶¹ Escatología: *Eskatos*: último; *logos*: conocimiento.

⁴⁶² Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process", en *Policy Sciences*, núm. 7, EE.UU., 1976, pp. 123-131.

La categoría *terminación* fue incorporada al lenguaje del análisis de *policy* en los Estados Unidos hacia 1971, como parte del modelo cíclico. El concepto fue formulado por Harold Lasswell como *policy termination* (terminación de *policy*) y actualmente consiste en una categoría ampliada y múltiple a pesar de la singularidad original que la rotuló originalmente. Dentro del concepto de terminación se comprende obvia y principalmente a la *policy*, pero su análisis se extendió a las funciones y las organizaciones administrativas, así como a los programas.

Terminación se refiere al fin temporal o espacial de un ente, a su conclusión o cesación, y comprende la consumación del resultado o producto de alguna cosa. La terminación administrativa se puede definir como “la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *policies* u organizaciones gubernamentales”.⁴⁶³ Esta categorización se extiende a lo que se conoce como *terminación parcial*, que significa que esos entes gubernamentales pueden ser reorientados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia. La idea de terminación parcial entraña que la cesación no culmina en la nada, que puede servir como nutriente de nueva vida administrativa, por una parte, y por la otra, que el término individual de una organización puede arrastrar la cesación de una *policy* o un programa; o que la terminación de alguna de estas entidades puede derivar en la cesación de una organización, o de alguno de ambos.

Cualquier tipología de la terminación, la cual contempla generalmente a las organizaciones, *policies*, programas y funciones, paga tributo al carácter gradualmente interactivo de la causación encadenada de cesaciones, pues tratándose de asuntos públicos, la idea de universalidad de gobierno está presente. Existe una reacción en cadena entre la cesación de las organizaciones, *policies* y programas, que no engloba necesariamente a las funciones, cuyo desenlace se rige por reglas relativamente diferentes debido a su mayor alcance de longevidad; sin embargo, esta visualización sólo es válida tratándose de terminaciones en pequeña escala. Pero siendo el caso de ultimaciones mayúsculas como las referentes al entorno integrado por un régimen político, aquella reacción encadenada incluye necesariamente las funciones de la administración pública porque, por principio, se puede considerar la suspensión o modificación del orden jurídico con todo lo que ello entraña para el Estado de derecho.

Lo dicho se sabe de antiguo, tal como lo explicó Arnold Clapmar en el siglo xvii. En Alemania, dentro del marco del derecho, el poderío de los

⁴⁶³De León, *op. cit.*, p. 370.

príncipes se centró con gran vigor en la *policía*, que encarnó jurídicamente en el *Ius Politiae* o derecho de policía, que era la fuente legal de sus decisiones. Clapmar (o Clapmarius) distinguió dos modalidades del derecho: *Ius Imperii* o derecho de imperio, e *Ius Dominationis* o derecho de dominación. El derecho de imperio constituye la fuente de todo el derecho, de él emana el poder y es vigente en épocas normales, donde se aplica la justicia y opera la seguridad interior, además de que existe la paz y la tranquilidad públicas. En contraste, el derecho de dominación –que en Italia se conocía como *razón de Estado*–, es vigente en épocas anormales y en condiciones sociales indómitas, es un derecho de excepción, un *Jus Ex Orbitante* caracterizado por restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogación de la ley. Se refiere a una etapa política derivada de una terminación que suprimió a un régimen político entero. El derecho de dominación es una facultad jurídica extraordinaria inherente a la soberanía, y sirve para hacer frente a situaciones excepcionales caracterizadas por el imperativo de salvar a la República. En palabras de Clapmar, es un supremo derecho o privilegio introducido por causa del bien común, contra el derecho común y ordinario.⁴⁶⁴

La idea de derecho de dominación es útil para comprender el concepto moderno de terminación porque se trata de una *policy* deliberada de cesación legalmente establecida, cuyo carácter es la utilidad pública. En palabras de Clapmarius, el derecho de dominación tiene como objeto “conservar la República en caso de necesidad”.⁴⁶⁵ La terminación es elegida para evitar la ultimación de la República, así como cesar un tipo de régimen jurídico para vitalizar al Estado cuya existencia está amenazada. Una masa de poder puede ser transferida de una situación política potencialmente terminada, a otra cuya vitalidad puede ser alcanzada a partir de la cesación de la etapa política precedente. Sin embargo, la ultimación del orden legal vigente no significa la supresión del derecho como tal, sino la invocación de otras fuentes de legalidad. A diferencia de la razón de Estado en Italia, el derecho de dominación germánico se encuentra limitado, pero no por el derecho positivo, sino por el derecho natural, el derecho divino y la buena razón. La concepción de este derecho, como derecho de excepción, es en todo caso un derecho y en cuanto tal es mérito de Clapmar percibir su vigencia en una sociedad dividida en clases y sometida a perenne conflicto, potencial o efectivo.

⁴⁶⁴Arnold Clapmar es autor del libro *De Arcanis Republicarum* (*De los misterios de la República*), publicado en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra, véase Manuel García-Pelayo, Estudio introductorio al libro de Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, pp. 188-189. Karl Schmitt, “La dictadura”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1968, pp. 44-50.

⁴⁶⁵*Idem.*

El derecho de dominación era considerado como una asignatura del arte del gobierno, y la cesación era concebida como un recurso político. Clapmarius predicaba que aquellos que dominaban el estado de excepción controlaban al Estado. El conocimiento de semejante arte y su modo de empleo se adquieren a través de la traducción del derecho de dominación, en la *Arca-nis Republicarum* –misterios de la República–, pues en tanto que el derecho de dominación constituye una configuración jurídica, las arcanas son planes y prácticas políticas secretas deliberadamente conservadas en absoluta reserva. Su dominio tiene este carácter reservado debido a que su control asegura la existencia al régimen y de su titular, y deben ser contrastadas con aquellas otras que operan a la luz del día. El conocimiento secreto, la arcana de la República, se refiere a las razones más íntimas y ocultas que aseguran la dominación que ponen a salvo al Estado y salvaguardan a quien lo encabeza; son, en el entender de Clapmarius, “las fuerzas propulsoras internas del Estado”.

El dominio de tan peculiar capítulo del arte del gobierno en épocas derivadas de la cesación, constituye un recurso formidable para conservar organizaciones singulares dentro de un régimen por medio de terminaciones parciales. Consiste en un *logos* destinado a evitar una mutación súbita de una forma de gobierno a otra, y al efecto desenvuelve la noción de arcana de la República como un conjunto de fuerzas propulsoras interiores del Estado cuya esencia es operar soterradas, en contraste con otros impulsos que se explayan en la superficie. Clapmar explicó que la política, como otras ciencias, tiene secretos y, como ellas, hace uso del fraude, los ardides y la astucia, como parte del arsenal de las terminaciones.

Nótese que la teoría del derecho de dominación en Alemania significó una estrategia para defender al Estado, paradójicamente en reinos donde su existencia era políticamente precaria; más aún si recordamos que el siglo xvii estuvo caracterizado por una notoria crisis económica y un intenso declive de gobernabilidad. Fue una época definida por rupturas, cesaciones, interrupciones, donde las administraciones públicas operaban más por medio de la capacidad de rescate, que merced a la fluidez de recursos políticos.

La doble idea de régimen como estadio y proceso, según la tesis de Clapmar, evoca la necesidad de destacar la relación estrecha entre la organización y su comportamiento para entender la cesación de *policy*, pues ésta es conceptualizada como una regla de decisión secuencial, en tanto que la organización se entiende como una red de interacción social que tiene una existencia corporal, y produce formas singulares de *policy*. Ambas son finitas inherentemente y están limitadas en el tiempo (duración de aplicabilidad) y

espacio (área de alcance) el espacio y el tiempo son sus límites, y cualquier diseño organizativo debe partir de este supuesto. Por consiguiente, la “terminación se refiere a la circunstancia en donde y cuando una *policy* u organización deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar”.⁴⁶⁶ El interés por analizar a la cesación no consiste simplemente en el término de una *policy* o una organización, sino dónde y cuándo, y bajo qué circunstancias ocurre. No menos relevante es la consideración del modo como sucede y el efecto que provoca como secuela.

La terminación se inquiriere sobre ciertas interrogantes: cómo una *policy* fallecida puede contribuir a la gestación de otra nueva; cómo una *policy* moribunda puede heredar al menos un hálito de capacidad vital, a una *policy* existente; y cómo una *policy* ultimada, incluso de antiguo, puede resucitar de manera similar a Lázaro. La terminación, como el *Ave Fénix*, constituye un procedimiento de adaptación por el cual se lega un caudal de vida de una *policy* feneciente a otra que está viva, a través de un movimiento de adaptación entre ambas. Se invoca “una *policy* de *policy*: existe la pugna por adaptar a la *policy* A, la sustancia que es eliminada o segregada de la *policy* B”.⁴⁶⁷ La adaptación de *policy* consiste en el 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 reacciones de contrincantes que intentan bloquear a la coalición, manipular los parámetros de reacción y obtener ventajas.

La terminación también puede ser observada desde la perspectiva del ciclo de *policy*, es decir, como etapa de su hechura. Lasswell diseñó un modelo procesal integrado por inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y apreciación.⁴⁶⁸ Discierne que la terminación cancela prescripciones en marcha, y trata con las demandas empujadas por aquellos que actuaban de buena fe cuando estaban vigentes, así como por quienes sufren la privación de valores cuando han cesado. Por ejemplo, en las sociedades en las cuales la innovación es rápida, nuevas organizaciones necesitan frecuentemente enfrentar reclamos de expropiación de compensaciones o reasignaciones.

Con base en estas nociones, Harry Brewer formuló un modelo sucesión integrado por la iniciación/invención, estimación, selección, implemen-

⁴⁶⁶ Robert Biller, “On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations”, en *Policy Sciences*, núm. 7, EE.UU., 1976, p. 134.

⁴⁶⁷ Bardach, *op. cit.*, p. 126.

⁴⁶⁸ Harold Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elvise Publishing Co., Nueva York 1971, p. 28.

tación, evaluación y terminación.⁴⁶⁹ Esta última fue conceptualizada como el ajuste de *policies* y programas que se han tornado en disfuncionales, redundantes, obsoletos o innecesarios, y deben ser desechados a favor de otros más vitales para los procesos políticos y administrativos.

La terminación habla del carácter finito de la existencia de un ente administrativo, su vida no es eterna; a la luz de objetivos reconsiderados, una entidad puede ser conservada en vida o terminada. En el concepto procesal de *policy* la terminación es colocada al final como la etapa culminante de un ciclo, pero puede considerarse de un modo diverso, pues incluso la fase primera, iniciación/invencción, comparte ingredientes similares a la terminación. Ambas etapas son predicamentos sujetos 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 de *policy* se inició; si una *policy* dada es evaluada como una exacerbación del problema y fue designada para ser corregida, el proceso de terminación comenzó.⁴⁷⁰ Entre ambas etapas hay un entramado de retornos finos y terminaciones parciales, en el cual la *policy* es ajustada y redefinida para hacerla más respondiente a los problemas, o cambiarla, tal como el problema mismo o el contexto se alteraron. De este modo, la terminación puede ser concebida como final y como comienzo: el fin de un programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentando corregir una *policy* errática.

Concebida como adaptación o como fase del ciclo de *policy*, como fin y principio, la terminación en administración pública ayuda a entender un procedimiento de alimentación de *policies* cesantes a *policies* existentes dentro de un espacio de creciente autonomía. En la medida en que existe la capacidad de transmisión de una *policy* a otra, así como la aptitud para la cesación total, una administración pública puede permanecer viva y activa debido a que su desempeño material y concreto nutre su desarrollo.

Procesos de terminación

La terminación suele ocurrir a través de dos grandes tipos o categorías. El primer tipo la clasifica atendiendo al proceso y la longitud de tiempo que puede consumir; el segundo, considera la materia de lo ultimado.

En el primer tipo, la terminación ocurre por lo general de dos modos: como un “disparo” o como un “largo sollozo”, pero es más usual la cesa-

⁴⁶⁹Harry Brewer, “The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline”, en *Policy Sciences*, núm. 5, EE.UU., 1974, p. 240.

⁴⁷⁰De León, *op. cit.*, pp. 370-371.

ción bajo la primera forma debido a las resistencias que suelen acompañar el fin de una entidad. En este caso, normalmente la terminación es el efecto de una decisión autoritaria que transforma a la entidad; sin embargo, tal decisión habitualmente es el resultado previo de una lucha en la cual participan numerosos partidarios. Esta forma de terminación, también llamada por explosión, o *Big Bang*, se realiza en un tiempo limitado y representa la modalidad de administración de choque. En contraste, la terminación por un “largo sollozo” o método decremental procede a través de un prolongado proceso de declinación de recursos que culmina con la sustitución de una entidad determinada.⁴⁷¹

No obstante que el *Big Bang* se identifica perfectamente con el estudio de la terminación, no existen evidencias empíricas que patenten que este método haya sido más exitoso que el procedimiento decremental. Ambas fórmulas pueden presentarse ante un estadista en forma de dilema, debido a que los cargos públicos suelen estar limitados en su periodo de desempeño. La opción por el método del *Big Bang* en lugar del procedimiento decremental, que puede consumir décadas de desarrollo, puede facilitar un éxito momentáneo rápidamente capitalizable, pero no necesariamente un efecto prolongado exento de reclamaciones públicas futuras.⁴⁷² La mejor prueba de esta verdad es el fracaso de la *Perestroika* en la Unión Soviética y la desaparición consecuente del Estado soviético.⁴⁷³ Sin embargo, el procedimiento por choque puede ser necesario y decisivo cuando culminan procesos revolucionarios o reformas radicales, tales como los que fueron corolario de la Revolución comunista en la época de Lenin, o la Revolución mexicana en el tiempo de Lázaro Cárdenas.

Una clara representación de este método draconiano de terminación por *Big Bang* es el golpe de Estado. Por principio, debemos recordar el significado negativo que suele atribuirse a este suceso político; en segundo lugar, que normalmente todos los golpes de Estado explayan justificaciones para su uso, pero ciertamente no todos son justos, pues hay muchos que son tiránicos y altamente reprobables. Gabriel Naudé estudió el golpe de Estado en el siglo xvii analizando especialmente a los que define como justos, para los cuales diseñó una tecnología de implementación.⁴⁷⁴ Su fundamento es el ca-

⁴⁷¹ Bardach, *op. cit.*, p. 126.

⁴⁷² Robert Behen, “How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?”, en *Policy Analysis*, vol. iv, núm. 3, EE.UU., 1978, pp. 393-418.

⁴⁷³ Olivier Dawn, “«Perestroika» and Public Administration”, en *Public Administration*, vol. 66, núm. 4, Reino Unido, 1988, pp. 411-428. Stanley Vanagunas, “The USSR: some Thoughts on the Decline of Ultimate Administrative State”, en *Public Productivity and Management*, vol. 15, núm. 3, EE.UU., 1992, pp. 281-288.

⁴⁷⁴ Gabriel Naudé es autor del libro *Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado (Considérations Politiques sur les Coups d'Etat)*, publicado en 1639. Véase sobre este autor singular, los siguientes trabajos: Friedrich Mei-

rácter defensivo de la acción, usándose astucia contra la astucia, pues en el mundo persiste el predominio de la mentira y el engaño. También se basó en el provecho usufructuable por el Estado o por el príncipe como una necesidad cuya satisfacción no tiene más camino que semejante método de terminación drástica, pero siempre teniéndose en mente la utilidad pública por encima del interés privado.

Naudé enfatizaba que el golpe de Estado tiene un carácter excepcional, que no consiste en un medio usual en la política y que se debe ejercitar con prudencia. Quien recurre a su uso debe comportarse como un médico, no como un verdugo, porque los golpes de Estado “son acciones atrevidas y singulares que los príncipes deben poner en práctica en casos difíciles y cuando no hay otra salida, derogando el derecho común sin consideración a justicia o formalidad alguna, y sacrificando el interés privado al bien público”.⁴⁷⁵ El golpe de Estado es “aquello que deroga el derecho común en beneficio del interés público”, es una cesación abrupta que se elige cuando no hay más camino que la suspensión de la situación vigente. Una terminación semejante sugiere la cesación total de un régimen, que permanece suspendido. El golpe de Estado, sentenció Naudé, es como “el rayo que se descarga repentinamente antes que se haya percibido en las nubes el rodar del trueno”.

La segunda tipología de terminación es más suave y graduada, ella distingue entre la cesación de funciones y la extinción de estructuras, diferenciando a la terminación funcional y la terminación organizativa. Por un lado, “la terminación funcional involucra el fin de un conjunto de actividades programáticas y productos resultantes de bienes y servicios públicos”.⁴⁷⁶ Esta forma de terminación implica la suspensión tanto de tareas, como de los productos que ofrecían, y significa la eliminación o disminución del nivel de actividad y resultados. Si se conciben a las *policies* con 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 porque las funciones son “un servicio provisto por el gobierno a los ciudadanos”.⁴⁷⁷

necke, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, pp. 199-207. Manuel García-Pelayo, Estudio introductorio al libro de Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*, pp. 49-50. Las citas de Naudé se encuentran en estas obras.

⁴⁷⁵ *Idem*.

⁴⁷⁶ Douglas Bothun y John Comer, “The Politics of Termination: Concepts and Process”, en *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, EE.UU., mayo de 1983, p. 541.

⁴⁷⁷ De León, *op. cit.*, p. 375.

Tal como lo mencionamos arriba, las funciones son más difíciles de terminar. Así lo constató Herbert Kaufman en un estudio muy consultado, cuyo saldo fue que en tanto 27 agencias gubernamentales sucumbieron en procesos de extinción, las funciones que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias.⁴⁷⁸ En la medida en que la ciudadanía valora como servicio necesario a una función, su persistencia está asegurada a través de una diversidad de medios. Las funciones, además, sobreviven por su correspondencia con las demandas de la ciudadanía, y con frecuencia sirven más plena y directamente a una necesidad que las más difusamente configuradas organizaciones y *policies*.

Un aspecto poco explorado de la terminación funcional consiste en el papel de las funciones en un régimen político como conjunto. Tal como se explicó cuando analizamos la autonomía creciente del ambiente de *policy* y su mutua causación, debemos recordar que hay un proceso de sustentación del régimen mismo para evolucionar a partir del desempeño de *policy* en épocas de sosiego y tranquilidad pública. En el concepto de Clapmarius aquí estaría vigente el derecho de imperio. Sin embargo, existe un proceso similar pero alternativo, que nutre un dispositivo de defensa cuando está vigente el derecho de dominación que capacita al régimen en tiempos políticos indómitos, que requieren medidas drásticas de rescate por medio de la terminación y que puede explicarse a partir del concepto de misterios de la República.

El derecho de dominación se activa como una réplica a la ingobernabilidad latente durante fases irredentas, habiendo cesado el derecho de imperio. Es un operativo puesto en marcha para evitar que el estado latente de ingobernabilidad se haga manifiesto; su objeto es ofrecer insumos de gobernabilidad para restaurar el rumbo perdido, pero bajo condiciones jurídica y políticamente diversas, pues han derivado deliberadamente de la terminación. La *Arcana Republicarum* fue dividida por Arnold Clapmar en *Arcana Imperii* o misterios de Imperio, y *Arcana Dominationis* o misterios de dominación. Ambas arcanas desenvuelven un papel funcional de redención de la gobernabilidad, pues consisten en *policies* que se materializan en los planes y prácticas destinados a asegurar la articulación y funcionamiento del régimen de excepción. Su índole es la implementabilidad, pues su desempeño obra a favor de la creación de las condiciones básicas de gobierno en situaciones caracterizadas por la anormalidad, las contingencias, la incertidumbre y la inestabilidad. En situaciones políticamente indómitas el Estado desarrolla

⁴⁷⁸ *Idem*.

aptitudes que trabajan para resarcir la capacidad menguada de gobernabilidad, debido principalmente a que el grado de implementación decrece merced a las dificultades crecientes para relacionar positivamente las intenciones y los resultados de gobierno.

Bajo condiciones de ingobernabilidad, cuando está vigente el derecho de imperio las funciones gubernamentales entorpecen la implementación y el único camino que se juzga viable es su cesación. Una vez terminadas, son reemplazadas por funciones soterradas que trabajan a favor de la implementabilidad y que desde la obscuridad de los procesos secretos del gobierno emergen como factores de restauración. Estas funciones, o misterios para Clapmar, son el producto de mecanismos inherentes al Estado como persona autodeterminada que vela por su sobrevivencia, y sirven para resarcir la gobernabilidad perdida. Pero también se trata de un arte del gobierno que debe ser cultivado porque la implementabilidad que exige, regida por la oportunidad, el conocimiento y el cálculo, trabaja ante un horizonte de contingencia e incertidumbre de difícil manejo. La seguridad interior, los programas de prevención de desastres y los planes de previsión de contingencias, entre otras modalidades, están facturados con este tipo peculiar de *policy*.

Los misterios de Imperio operan como *policies* cuyo objeto es preservar al régimen, en tanto que los misterios de dominación lo hacen para afirmar el poder del titular del gobierno, si bien las fronteras entre ambos son de suyo borrosas pues la salvaguarda del régimen y del titular normalmente están entrelazadas. Los Misterios de Dominación están destinados a preservar a los detentadores del poder ante rebeliones y revoluciones, en tanto que los misterios de Imperio tienen la peculiaridad de usar simulacros que encarnan en instituciones decorativas por medio de las cuales se estimula la tranquilidad pública y se ofrece la apariencia de libertad. Clapmar decía que la libertad de expresión e imprenta ofrecía una participación política ruidosa, pero ciertamente insignificante en los sucesos trascendentales del Estado. Los misterios de Imperio son recursos de terminación calculada que son utilizados como una estrategia defensiva y que los gobiernos conservan intencionalmente ocultos para facilitar su éxito. Estos misterios configuran “las íntimas y ocultas razones o criterios por los cuales aquel que tiene el principado en la República defiende tanto su tranquilidad, como la conservación del presente *status* de la República”; y tiene como finalidad “el buen estado y la larga duración de la presente República, de modo que no se mude en otra; y la seguridad del que impera”.⁴⁷⁹ Son, en suma, un recurso que se invierte a favor de la *salus publica*.

⁴⁷⁹Schmitt, *op. cit.*, p. 18.

Una de las características que distinguen a la terminación funcional es la índole de su relación con los problemas que trata el gobierno, pues la naturaleza de éstos indica que raramente desaparecen y tienden a perpetuarse. En la terminación funcional excepcionalmente se antepone la solución o no-solución de los problemas como causa de cesación; pero si tal fuera el caso, la terminación sería realmente controversial. Como lo acabamos de observar, la terminación funcional, pasando de un estado de tranquilidad al de desasosiego, encara la solución de problemas tan controversiales que la cesación se invoca como una solución de alta drasticidad. Más frecuentemente su relación con los problemas de gobierno constituye la respuesta a cambios que sugieren enfoques alternativos como solución a los problemas, y desde este punto de vista normalmente la terminación funcional es el resultado del comienzo de una *policy* de sustitución. Aquí se debe considerar a varios incentivos para la sustitución de *policy*, tales como los cambios tecnológicos, permutas en la asignación de recursos públicos, mudas en los apoyos e ideologías políticas de los programas, y transmutaciones en las actitudes relacionadas con la adecuada forma de suministrar los servicios públicos.

En contraste con la suspensión funcional, “la terminación estructural incluye no sólo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para el desempeño de esas actividades”.⁴⁸⁰ Esta modalidad consiste en que una organización cese de existir, o menos drásticamente, la reducción de sus recursos. Si la terminación comienza con la restricción de recursos, su grado evidencia la posibilidad del principio de la terminación total. En este tipo de cesación, el papel de los problemas solía ser considerado como menos importante que en la terminación funcional, toda vez que la terminación estructural era poco frecuente antes de la emergencia de los vastos programas de exprivatización. Sin embargo, sigue siendo vigente el apotegma acerca de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. En el estudio de Kaufman referido se da cuenta de que entre 1924 y 1973, en los Estados Unidos fueron extintas 27 organizaciones gubernamentales, mientras que se crearon 175.

Entre otros elementos que favorecen la longevidad organizativa hay que consignar la permanencia institucional, las bases estatutarias, la flexibilidad organizativa, el apoyo político y la renuencia intelectual. Tal como han sido conceptuadas, “las organizaciones son grupos de individuos que constituyen lo que llamamos instituciones”;⁴⁸¹ es decir, la naturaleza principal de las

⁴⁸⁰Douglas Bothun y John Comer, *op. cit.*, p. 541.

⁴⁸¹De León, *op. cit.*, p. 376.

organizaciones es la institucionalidad, que se caracteriza principalmente por la permanencia y la capacidad de adaptación. Aunque las organizaciones puedan ser creadas para responder a necesidades específicas, normalmente aspiran a expandir su permanencia en el tiempo, pues su vocación consiste en profesar la idolatría por *Eros*, no por *Tanatos*.

La índole de la organización es la vida, no la muerte: el secreto de su vocación vital consiste en que cada organización se desempeña en un contexto integrado por otras organizaciones, con las cuales tiene un nexo de interdependencia existencial. En un capítulo anterior explicamos cómo, para Chester Barnard, la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo en un medio continuamente fluctuante. Tampoco debemos olvidar cómo Kenneth Boulding señaló que la demanda es un factor de crecimiento organizativo, pero todavía más la oferta, como un efecto de toma de conciencia. La oferta es el motor nacido de un estímulo interno que crea nuevas aptitudes organizativas que perfeccionan su papel ante el ambiente y obran a favor de la permanencia de una organización.

Las organizaciones no son presas fáciles de la terminación, pero son más débiles que las funciones gubernamentales.

Como las organizaciones, las *policies* están destinadas a resolver problemas específicos y son más susceptibles de ser terminadas, a menos que una *policy* y su contexto institucional sean coincidentes o estén adecuadamente entretreídos. Pero debido a que la singularidad de cada *policy* facilita su identificación y la evaluación de su desempeño, una organización prefiere renunciar a ella antes que fenecer, usándola como "chivo expiatorio".⁴⁸² Como en cualquier relación política, una *policy* no puede aprovechar por sí misma a muchos aliados, como lo hace una organización, y en términos de poder político tiene menos capacidad de extender su propia existencia. Habida cuenta de que una *policy* está regida por un objetivo específico –en contraste a una organización, caracterizada por una multitud de propósitos–, la existencia del objetivo único que facilita su evaluación y ofrece argumentos a favor de la terminación, allana también la acumulación de críticas que obrarán a favor de la cesación. En suma: las organizaciones tienen enemigos naturales, pero ellos tienden a luchar más contra *policies* concretas que contra la organización como un todo.

Los programas son conjuntos de actividades y productos que suelen personificar a una *policy*. La terminación de un programa ocurre cuando un

⁴⁸²De León, *op. cit.*, p. 376.

conjunto es eliminado, y por ello es conveniente distinguir aquí entre *policy* y programa pues la primera puede continuar una vez que son suprimidos varios programas.⁴⁸³ Estos constituyen la categoría de terminación más fácil porque cuentan con menos recursos políticos de protección y representan una pequeña inversión dentro de las organizaciones. Debido a que se encuentran en estrecha relación con un problema, su impacto es fácilmente observable y evaluado, y está más sujeto a la crítica directa e inmediata.⁴⁸⁴

La terminación puede ser una arma de dos filos si al ejecutarse se desoyen los sabios consejos de quienes sugieren su prudente utilización; esta misma prudencia aconseja su uso opcional dentro de una estrategia decremental o dentro del método del *Big Bang*, atendiendo las condiciones del caso. También, considerando las circunstancias, cualquier terminación puede, y debe, ser iniciada, o suspendida, habida cuenta del riesgo inherente.

Ante dilemas trascendentales que son inherentes a la vida o la muerte en administración pública, la prudencia es un criterio de acción imprescindible; pero también el valor, y es probable que éste sea más decisivo tratándose de la cesación de *policy*. El valor es una cualidad moral de importancia, principalmente porque se relaciona con la ambición, el sentido del deber y el reconocimiento del carácter perjudicial de la acción, pero también de la inacción. Es un recurso para alcanzar suficiente impersonalidad en la terminación, pues las relaciones dentro de la administración pública pueden alcanzar grados muy cercanos al desagrado y lo impopular. Como lo hizo saber un autor, "quizá el valor más esencial que se necesita en el servicio público sea el valor de decidir; ya que si bien es verdad que todas las *policies* tienen consecuencias agrídules, las decisiones invariablemente producen algún dolor".⁴⁸⁵ El valor es el ingrediente que forma la esencia de la responsabilidad en la administración pública, y con frecuencia es la cualidad que menos se posee para despedir, para degradar, para trasladar o para terminar.

Los estudios de terminación pueden contribuir con notoria utilidad a entender los misterios de la continuidad de la administración pública, como un suceso por ser construido mediante un proceso por el cual entidades fallientes pueden legar lo que queda de su vida a entidades en gestación o que están existentes con pleno vigor. Tal continuidad es más explicable en términos del creciente nivel de autonomía del espacio de *policy*, y debido principalmente a que la muerte de organizaciones singulares puede nutrir la

⁴⁸³ Douglas Bothun y John Comer, *op. cit.*, p. 541.

⁴⁸⁴ De León, *op. cit.*, p. 377.

⁴⁸⁵ Stephen Bailey, "Ética y servicio público", en Roscoe Martin (comp.), *Administración pública*, Herrero Hermanos, México, 1965, p. 360.

vida de la administración pública como pluralidad organizativa. La condición existencial vitalicia de esta administración, en suma, es mejor comprendida si la apreciamos a partir del concepto de la terminación como una muerte administrativa que puede producir vida administrativa, a partir de la idea de que el comportamiento de la administración pública constituye un cúmulo complejo de implementaciones que nutren su desarrollo.

La terminación administrativa, conceptuada como una etapa del ciclo de *policy*, puede ser discernida como una oportunidad de vida, no solamente como un desenlace mortal.