

CAPÍTULO 8

La administración pública como una materia humanística

TODO MODELO de economía constituye también un paradigma de sociedad. Entraña el modo cómo se pretende construir a la sociedad y constituye una teoría de la sociedad cuyo fundamento es un esquema económico que funge como la mano del artista que esculpe la obra. Empero, la economía y la sociedad dependen de la política dominante, pues el poder del Estado es la energía necesaria para consumir la obra.

Aunque un modelo de economía reclame la marginación del Estado de los grandes sucesos de la vida productiva de la sociedad, es el Estado el que hace posible tales sucesos. Para la implementación de un esquema económico es menester detentar el poder del Estado, y tal es objeto de sus promotores. Esto explica por qué el neoliberalismo como un esquema económico fue impuesto a través del poder del Estado y por medio de la política, pues han sido los procedimientos políticos los medios de acceso a los mandos del gobierno.

Pocos modelos económicos han estado más distantes de los intereses de los ciudadanos y del concepto de la política como fórmula de convivencia, como desarrollo de una comunidad armónica y como metodología para la superación de controversias sociales. Pocos paradigmas de economía han dado la espalda de un modo tan explícito a las grandes masas de la sociedad, decretado en una forma tan nítida la necesidad de patentizar las desigualdades sociales y soslayado el papel de la justicia como mecanismos de solución de conflictos por medio del derecho. Pocos esquemas de economía, en fin, han sido tan extraordinariamente francos para anunciar medidas impopulares, excluyentes, privilegiantes y draconianas.

No muchos autores pueden decir que era imposible calcular los efectos del desastre social que provocó, pues el neoliberalismo propaló por todos los medios lo que haría a través del poder del Estado. Anunció la concentración del capital, la expropiación de amplios espacios públicos, el desmantelamiento de la seguridad social, la liquidación de las conquistas obreras y el despido de servidores públicos. ¿Qué podía esperarse de esto?: el monopolio de la riqueza, la expoliación del trabajo, el debilitamiento del servicio

civil de carrera, la desocupación en gran escala, y lo más dramático: la pauperización generalizada de la población.

Pocos modelos de economía, en suma, han estado más alejados de valores humanos cimeros tales como la justicia, la igualdad y la solidaridad; en fin, de los valores de la concordia social y la civilidad humana. De manera similar al modo como se separa de la política, el neoliberalismo se aparta de la ética y del temario de los valores humanos.

Es también el neoliberalismo el que ha prohibido al nuevo manejo público, un paradigma de administración privada del gobierno con total desencuentro con las humanidades, el civismo y el interés público, que son los valores esenciales de la administración pública. Ellos son, en efecto, el temario de este capítulo final.

En el último párrafo de su *Leviatán*, Thomas Hobbes expresó unas palabras que han sido proféticas:

...de este modo he llegado al fin de mi discurso sobre el gobierno civil y eclesiástico, discurso promovido por los desórdenes del tiempo presente, sin parcialidad, sin personal propósito, y sin otro designio que poner de relieve la mutua relación existente entre *protección y obediencia*, a los ojos de aquellas personas a quienes tanto la condición de la naturaleza humana como las leyes divinas (naturales o positivas) requieren una observancia inviolable.⁴⁸⁶

La relación entre protección y obediencia constituye un sutil entramado social que se teje con las materias primas de la justicia, la ética y la política, que constituyen las columnas de la vida asociada en que descansa la *civilidad*. Es evidente que todo Estado se basa en la obediencia, pero no solamente en ella, pues de otro modo su régimen sería dictatorial y autocrático. Todo Estado se basa en la obediencia, pero también en la protección como sustento primigenio de su legitimidad.

El hombre como un animal político

¿Pero es factible gobernar a la sociedad sin la participación de la sociedad? Esto no es posible: la estatalidad humana es el reflejo de aquello que hace compatibles el deber de obediencia y el derecho a la protección.

El binomio protección-obediencia constituye la semilla primigenia de la civilidad, consiste en la premisa que favoreció el tránsito del súbdito al ciuda-

⁴⁸⁶Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980 (1651), p. 587.

dano. Tal es en esencia el espíritu de la primera cláusula del contrato social que sirvió de cimiento al Estado y constituyó al gobierno. Ése fue el fundamento de la ley civil, la cual en el entender de Hobbes no se refiere a tal o cual Estado sino al Estado en sí.⁴⁸⁷ Esa ley, como compromiso social que deriva del sentido de la *Civitas* como congregación ciudadana, fijó para el gobernado el deber de obedecer a cambio de protección, y al gobernante el deber de proteger a cambio de obediencia.

Incluso la relación protección-obediencia es anterior a la expansión de la democracia y los grandes logros de los derechos políticos, pues constituye sencillamente una divisa de civilidad y garantía de la continuidad de una sociedad civilizada.

El buen gobierno

La relación protección-obediencia entraña el concepto de *buen gobierno*. Este vocablo, entendido como fin del Estado, emerge a partir de las transformaciones del pensamiento político en el siglo XIII junto al propósito de conservar a la justicia.⁴⁸⁸ En tanto la justicia significaba la realización del derecho vigente, la finalidad del *buen gobierno* implicaba alcanzar el bien común en sus manifestaciones más variadas, no solamente la observancia del derecho existente. El buen gobierno también propendía a la creación legislativa de nuevo derecho, para implementar la elevada misión que entrañaba la utilidad pública.

La justicia estaba limitada a la implementación del derecho establecido, y por consiguiente era necesaria pero insuficiente para alcanzar un bien común de la proporción planteada por el Estado moderno. Tal era el motivo por el cual el gobierno y la legislación se vinculan íntimamente, y por regla general las autoridades gubernamentales que estaban activas en horizontes extensos tenían potestad legislativa.

En suma: “la *buena gobernación* es considerada como una dirección adecuada a los problemas de la tierra, sobre la cual se va constituyendo una experiencia administrativa” (...) “La *buena gobernación* comprende el bien común espiritual y el temporal, sin solución de continuidad, entre ellos, tal como lo pensaba la escolástica tomista, tan influyente en España, especialmente en el siglo XVI. El *buen gobierno* temporal está cifrado, según la doctrina escolástica tomista que pasa a la legislación indiana en la realización de la *República*

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 217.

⁴⁸⁸ Mario Góngora, *El Estado en el derecho indiano*, Universidad de Chile, Santiago, 1951, pp. 233-234. Cursivas de Omar Guerrero.

o *policía*.⁴⁸⁹ Esta última constituía la mejor representación del significado de utilidad pública que se imputaba a la gobernación, de modo que la policía pasó posteriormente a significar una función administrativa destinada a la regulación de la comunidad conforme al bien común deseado. Por su parte, *República* fue usada después como un sustantivo que gradualmente se convirtió en sinónimo del Estado.

Hacia el siglo XVIII en Alemania la policía encarnó en la *policía*, tanto como una personificación de un tipo de Estado, como una modalidad del derecho. Es la época conocida como *Estado de policía* (*Policey-Staats*) que se explica a partir de las nuevas relaciones que se establecen entre el Estado y los súbditos, particularmente dentro del derecho de supremacía reconocido a los príncipes alemanes, y la demanda de protección de los pobladores.⁴⁹⁰ El desarrollo de esa prerrogativa fue muy lento y concluyó hasta la disolución del viejo Imperio alemán a principios del siglo XIX, además que determinó el carácter de las relaciones entre el soberano y los súbditos.⁴⁹¹ Aún no se trata plenamente del *Estado* que se presenta ante los súbditos, concepto que aparecerá posteriormente, sino de la persona príncipe que está investido de derechos que le son inherentes. Tales derechos conciernen a los asuntos de la comunidad y marcan la posición del príncipe por encima de los súbditos, a los que exige obediencia. Se trata de una institución de dominio que se funda en el jusnaturalismo y que pone los derechos y deberes principescos dentro de los fines del Estado, pero con la finalidad de proteger a los súbditos y velar por su bienestar. Los derechos del príncipe ahora se explican a partir de que sirven para el logro de este propósito, si bien es cierto que como contraparte, los súbditos convienen en aceptar el uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus prerrogativas. A mayor obediencia demandada, mayor es la dosis de protección que debe brindar.

Esta organización política estaba sustentada en el *jus politiae*, o derecho de policía, que consistía en el cúmulo de prerrogativas principescas: como el príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general, posee el derecho de ejercer el poder necesario para este fin.⁴⁹² Tal derecho entraña, como contraparte, que el príncipe asegure la felicidad y el bienestar a los súbditos. Queda establecido el principio de que ningún objeto de la admi-

⁴⁸⁹ *Ibidem*, Cursivas de Omar Guerrero.

⁴⁹⁰ Otto Mayer, *Derecho administrativo alemán*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2 vols., 1949 (1895), vol. I, p. 27.

⁴⁹¹ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁹² *Idem*.

nistración pública está excluido de su actividad inmediata,⁴⁹³ en tanto que toca a la policía desempeñar el conjunto de actividades desplegado por el poder estatal para garantizar la protección de los súbditos.⁴⁹⁴

El derecho a la protección, por lo tanto, consiste en una prerrogativa social preexistente al Estado de derecho (*Recht-Staats*), que entraña una condición existencial del Estado como congregación ciudadana que es elevada a elemento constitutivo de ese Estado y como base del decálogo de los derechos cívicos. Ese derecho, al mismo tiempo, es el sustento de los derechos sociales que representan el máximo de civilidad humana hasta nuestros días.

Los derechos sociales

Ningún régimen puede soslayar su deber de protección so pena de perder su derecho a ser obedecido, pasando de buen a mal gobierno. Esto no fue soslayado incluso durante el absolutismo, mucho tiempo antes de que se estableciera la democracia como un modo generalizado de gobierno.

El primer y principal derecho del gobernado es conservarse en sociedad y radicar en el asilo de civilidad, pero este derecho fue el que más prontamente olvidó el neoliberalismo. Uno de sus errores fue que se creyó que las *policies* sociales constituyen el muestrario típico de las deficiencias del Estado administrativo; y más aún, su aspecto más negativo y deplorable.

¿Puede entonces abolirse el desencuentro entre los derechos sociales y el neoliberal concepto del manejo público? Interroguemos a uno de sus padres fundadores, Milton Friedman:

Cuando oigo hablar a las personas de negocios con mucha elocuencia sobre “las responsabilidades sociales de los negocios en un sistema de empresa libre”, recuerdo al célebre ciudadano francés que a los 70 años descubrió que toda la vida había estado hablando en prosa. Las personas de negocios creen que están defendiendo la libertad de empresa cuando declaman que los negocios tienen que ver “no solamente” con las utilidades sino también con promover fines sociales deseables; que tienen una “conciencia social” y toman en serio su responsabilidad de dar empleo, eliminar la discriminación, evitar la contaminación, o cualquiera que sea el lema de los reformadores de turno. *En realidad –si ellos mismos u otros tomaran en serio esas afirmaciones– lo que están haciendo es predicar puro y neto socialismo. Los que hablan en esa forma son títeres inconscientes de las*

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 48.

⁴⁹⁴ Mariano Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, p. 41.

fuerzas intelectuales que han venido minando las bases de una sociedad libre durante los últimos decenios.

Las discusiones sobre la “responsabilidad social de los negocios” son notables por su flojedad analítica y su falta de rigor. *¿Qué significa eso de que los “negocios” tienen responsabilidades?* Sólo las personas pueden tener responsabilidades. Una corporación es una persona artificial, y en este sentido, puede tener responsabilidades artificiales, pero “los negocios” como un todo no se puede decir que las tengan, ni siquiera en este vago sentido.

En un sistema de libertad de empresa y propiedad privada, los ejecutivos corporativos son empleados de los dueños del negocio. Son directamente responsables ante sus empleadores.

Desde luego, el ejecutivo corporativo también es una persona, y, como tal, puede tener otras responsabilidades reconocidas o asumidas voluntariamente –para con su familia, su conciencia, sus sentimientos de caridad, iglesia, club, ciudad, país–. Los *gerentes* pueden sentirse impelidos por estas responsabilidades a dedicar parte de su tiempo a causas que ellos consideran valiosas, negarse a trabajar para determinadas corporaciones, y renunciar a su empleo, por ejemplo, para ingresar en las fuerzas armadas del país. Si queremos, podemos referirnos a estas responsabilidades como “responsabilidad social”, pero en estos casos, el gerente está actuando como principal, no como agente; está gastando su dinero o su tiempo o su energía personal, no dinero ni tiempo ni energía de sus empleadores que se contraten para los fines de éstos. Si éstas son “responsabilidades sociales”, lo son de individuos, no del negocio.

¿Qué significa decir que los ejecutivos corporativos tienen una responsabilidad social en su capacidad como personas de negocios? Si esta afirmación no es pura retórica, tiene que significar que deben actuar en alguna forma que no es en interés de sus empleadores.

El principio político sobre el cual descansa el mecanismo del mercado es la unanimidad. *En un mercado libre ideal basado en la propiedad privada, ningún individuo puede ejercer coacción sobre otro, toda cooperación es voluntaria, todas las partes que cooperan se benefician o de lo contrario no deben participar. No hay ningunos valores “sociales” ni responsabilidades “sociales” en ningún sentido distinto de los valores compartidos y las responsabilidades de los individuos.* La sociedad es una colectividad de individuos y de los diversos grupos que ellos forman voluntariamente”.⁴⁹⁵

⁴⁹⁵Milton Friedman, “La responsabilidad Social de los negocios es aumentar sus utilidades”, en varios autores, *Oficio y arte de la gerencia*, Escuela de Administración de Empresas de Harvard, Impreso en Bogotá, Colombia, 1995, pp. 195-203. Cursivas de Omar Guerrero.

Tal como ha sido expuesto por Friedman, “la responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades” y nada más. Ésta, por consiguiente, no constituye una vía adecuada para entender no sólo el papel social de los negocios privados, a cuya semejanza el neomanejo público desea organizar a los negocios públicos, sino para comprender la índole de la sociedad humana.

La *policy* social, como la ley civil, no es inherente a una forma específica de Estado, sino del Estado en sí. Tal como es perceptible en la estrategia de secularización implementada por los estados europeos a lo largo del siglo XVIII, así como por sus ecos en la centuria del XIX, la des-estamentación de la salud, la asistencia social, la educación y la ilustración, arrebatadas al clero católico, prosiguió cuando se elevaron como deberes del Estado y en su conversión en una actividad medular de la que ha brotado la legitimidad de los gobiernos.

De hecho, el reconocimiento de las responsabilidades sociales de los estados laicos en el siglo XVIII precedió y facilitó la irrupción del Estado de derecho que reemplazó al Estado de policía, así como la protección de las garantías individuales y las franquicias políticas ciudadanas. El Estado de derecho, que constituye la expresión política típica del Estado liberal del siglo XIX, no escatimó esfuerzos para conservar y aún ampliar sus deberes sociales. No es una casualidad que la consolidación del concepto de lo *interior*, que había gestado sus semillas en las entrañas de las monarquías ilustradas, se desarrollara sin paralelo alguno durante la época de la expansión de los regímenes constitucionales. Cuando el Estado de derecho viene a la vida, una multitud de *policies* sociales ya pululaban como responsabilidades gubernamentales a las que asume como propias.

No es una paradoja que los regímenes constitucionales hayan sido el caldo de cultivo donde se gestaron los Ministerios de lo Interior, casi desconocidos en la época de las monarquías absolutistas, pues en ellas existieron primigeniamente los ministerios de negocios extranjeros, justicia, hacienda y defensa.

La categoría *Estado social de derecho* proviene de la gestación y gestión continua de la *policy* social.

El desarrollo del Estado de derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de *Estado liberal de derecho* ha ido dando paso al *Estado social de derecho*. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento, pero también está presente en las naciones subdesarrolladas.

La mutación de las características del Estado moderno como Estado de derecho, que brinda plena cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua

idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales.⁴⁹⁶ El Estado social de derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la coadministración pública y la disminución de los riesgos sociales de los asalariados. El Estado social de derecho, en contraste a su antecedente liberal, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización de la *policy* social en los estados industrializados, principalmente en países tales como Prusia e Inglaterra desde finales del siglo xix, obedeció a la necesidad de superar las irregularidades sociales que estaban entorpeciendo el crecimiento económico y estimulaban los conflictos sociales.⁴⁹⁷ El corolario de estas transformaciones fue la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos principalmente por la divisa de participación democrática en la vida económica.

Luego de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las duras críticas a que se ha sometido al Estado social de derecho, los saldos ofrecidos al bienestar social son muy elevados. Incluso, el desempeño de funciones sociales por el Estado ha sido considerado como una prueba de modernidad, para contrastarlo con aquellos otros estados cuya vetustez está reflejada por la prominencia de tareas primigenias tales como la hacienda o la defensa.⁴⁹⁸

El contenido social del Estado moderno parte del principio de que la sociedad es inherentemente inequitativa. Debido a que la organización económica no garantiza que todos los miembros de una sociedad cuenten con lo suficiente para vivir, toca al Estado cumplir con su contraparte de protección y sufragar lo faltante. Tal es la idea de William Beveridge plasmada en su celeberrimo *Plan de Seguridad Social del Reino Unido* de 1942. Así es: la seguridad social debe luchar contra cinco jinetes del apocalipsis a cuya cabeza se halla la necesidad, la cual tiene la no menos ingrata compañía de la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el ocio.⁴⁹⁹ Se trata de una fórmula de organización entre el Estado y el individuo, en la cual el primero ofrece la seguridad de los servicios públicos y los recursos financieros del caso, a cambio de la responsabilidad y la iniciativa de los individuos. El resultado de la

⁴⁹⁶ Jörg Kammler, "El Estado social", en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1968, pp. 98-124.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, pp. 97 y 106-107.

⁴⁹⁸ Juan Junquera González, *La función pública en la "Europa de los doce"*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, p. 103.

⁴⁹⁹ William Beveridge, *Plan Beveridge: el seguro social en Inglaterra*, Ediciones Minerva, México, s/a, p. 8.

asociación consiste en servicios públicos de salud, atención médica y convalecencia, así como continuidad laboral.

La seguridad social deriva del principio del Estado, que no es otra cosa que la protección a la ciudadanía a través de brindarle la garantía de la vida asociada. Si la seguridad es el objeto de la vida del hombre dentro de la comunidad social, entonces la seguridad es una categoría política esencial porque se refiere a un valor central de la convivencia. En la medida en que la existencia de cada cual depende de los demás, la solidaridad constituye un resultado sucesivo de la seguridad.

La solidaridad social no constituye un ente metafísico, sino una realidad que entraña la nivelación de todos en la fortuna y en el infortunio.⁵⁰⁰ La seguridad social es una contraparte del riesgo, que es su condición determinante. Un autor explicó que “el riesgo es una posibilidad o una necesidad de que se produzcan ciertos acontecimientos de naturaleza o carácter aleatorio, y susceptibles de compensación o reparación (...)”.⁵⁰¹ La seguridad social, por lo tanto, constituye una institución establecida por la sociedad para satisfacer las necesidades que derivan o son consecuencia de los riesgos. La seguridad entraña la previsibilidad del riesgo y tiende a eliminar sus efectos; ella se encamina a suprimir la causa del riesgo.

Ludwig von Mises había expresado su desagrado con el Estado de bienestar personificado en el *Nuevo Trato*, porque equivocadamente observaba en este régimen los ingredientes del totalitarismo. En el fondo, su dogmática posición ante el activismo social del Estado significaba el rechazo de los deberes colectivos de los cuales brota su legitimidad, pues como es visible en el célebre discurso de Franklin D. Roosevelt sobre las *cuatro libertades*, la seguridad social era también concebida como un ejercicio libertario del ser humano. Roosevelt se refirió a la libertad de expresión, la libertad de creencias, la previsión contra la agresión externa (seguridad nacional) y la *liberación de la necesidad económica para asegurar el bienestar de las naciones*, o seguridad social.⁵⁰²

Cuando el Estado se orientaba solamente hacia su fin jurídico se ponía en marcha la mera *administración política*; cuando lo hace con miras a un fin social como en el presente, entonces se mueve la *administración social*. La primera conserva a la sociedad, la segunda preserva a las instituciones culturales y sociales que el Estado estableció para crear, promover y proteger el

⁵⁰⁰ José Mingarro y San Martín, *La seguridad social en el Plan Beveridge*, Polis, México, 1946, p. 56.

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 68.

⁵⁰² Franklin D. Roosevelt, “The Four Freedoms”, *Message to Congress on the State of Union, January 6, 1941*, en S.N. Eisenstadt, *Political Sociology: a Reader*, Basic Books, Nueva York, 1971, pp. 460-464.

bienestar colectivo. La *administración social* es inherente al Estado moderno, en el sentido de que “el Estado nacional contemporáneo es además un órgano colectivo de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones sociales”, cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación.⁵⁰³

El concepto de administración social, que emerge a principios del siglo xx hacia los años sesenta había enderezado su categorización dentro de una óptica más amplia. En efecto, en el país de Adam Smith, Inglaterra, la administración social alcanzó una importante conceptualización científica e incluso cierto estatuto filosófico. Era concebida como “la traslación de una filosofía dentro de la *policy* social acerca de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos”; incluso se le entendía como “el esfuerzo por aplicar las ciencias sociales –incluyendo a la filosofía– al análisis y solución de un rango cambiante de problemas sociales”.⁵⁰⁴

Ella constituía parte del complejo entramado de la administración pública moderna: la administración social era conceptualizada como el estudio del desarrollo, estructura y práctica de los servicios públicos.⁵⁰⁵

El neoliberalismo erró al percibir a las funciones sociales del Estado como constituyentes accidentes de una etapa del Estado, el llamado “Estado de bienestar”, cuando más bien son una parte sustancial de su configuración propiamente moderna. Tal es el motivo por el cual la segregación de programas sociales por vía de exprivatización o por efecto del desinterés gubernamental, significa el abandono de uno de los afluentes más preciados de legitimidad política de los gobiernos y la claudicación del principal deber de ofrecer protección a la ciudadanía.

Obediencia sin protección

¿Cuál es el saldo hoy en día de semejante claudicación? En países desarrollados tales como el Reino Unido y los Estados Unidos, la pérdida de condiciones de vida favorables hizo que las grandes mayorías de la población dieran la espalda a los regímenes neoliberales y optaran, por la vía del voto, por gobiernos diversos a ese modelo económico. En otras regiones del orbe los saldos son diferentes, tal como es visible en los países subdesarrollados, donde los efectos perniciosos reflejan su faz más sombría.

En lo tocante a Iberoamérica, las huellas dejadas por la aplicación de las prédicas de la economía neoclásica son devastadoras. Ella es una región

⁵⁰³ Adolfo Posada, *La administración política y la administración social*, España Moderna, Madrid, s/a.

⁵⁰⁴ Donnison, D.V., “The Teaching of Social Administration”, en *The British Journal of Sociology*, vol. xii, núm. 3, Reino Unido, 1961, pp. 209, 221.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 221.

que siendo antaño de pobres, ahora constituye una zona de desastre debido a su pauperización. Bernardo Kliksberg cita al Vicepresidente del Banco Mundial para Iberoamérica, quien dice que “América Latina es notable como una región en la que la pobreza, particularmente la pobreza absoluta, parece no registrar mejora alguna (...) la proporción de personas en la pobreza absoluta en la región se incrementó entre 1987 y 1993”.⁵⁰⁶

Existe un crecimiento absoluto y relativo de la pobreza, así como una degradación de la “calidad de la pobreza”, que la ha mutado en pauperización generalizada; se trata de la “pobreza extrema”. Uno de sus ángulos más dolorosos es que este proceso regresivo de calidad de vida se ha extendido a los sectores más débiles y desprotegidos de la sociedad, explayando el carácter discriminatorio de la pobreza hacia los niños. Kliksberg refiere que la OIT ha denunciado el aumento acelerado de la mano de obra infantil en el área, estimando que en 1990 ya existían 20 millones de trabajadores menores de 14 años.⁵⁰⁷ El cambio de cualidad en la pobreza, otrora fundamentalmente masculina, hoy en día también ha adquirido el carácter de su *feminización*. Con este nombre se refiere a las mujeres humildes que actualmente sostienen a un gran número de hogares. Entre mujeres pobres, las más pobres son aquéllas del mundo rural.

Otro factor conexo con la pauperización de la sociedad iberoamericana lo constituye el estado decadente del empleo, que Kliksberg observa especialmente deprimido entre 1980 y 1992, principalmente en el sector moderno. La dinámica de las economías iberoamericanas es tan lenta, y se ha pervertido de modo tal, que ese autor resalta que es el sector informal el que ha creado ocho de cada 10 empleos desde 1980. En lo tocante al desempleo, el neoliberalismo no ha hecho distingos. El servicio público también ha sido víctima del “adelgazamiento del Estado”, como lo han llamado sus patrocinadores. Bernardo Kliksberg cuenta que “un caso elocuente ilustrativo es el de los servidores públicos (...) además de la pérdida de puestos de trabajo, el deterioro en los niveles de los salarios reales mínimos y promedio fue de tal significación, que se ha estimado que actualmente cerca del 20 por ciento de los empleados públicos integran hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza”.⁵⁰⁸

Una de las grandes magias del neoliberalismo no sólo consiste en su capacidad de multiplicar pobres, sino también en crear lo que Kliksberg llama la

⁵⁰⁶ Bernardo Kliksberg, “¿Cómo enfrentar los déficit de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 4a. ed. ampliada, pp. xxvii-xlvi.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. xxx.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, p. xxxii.

irrupción de los “nuevos pobres”; de modo que “junto a la pobreza conformada históricamente en la región, y a los denominados «pobres estructurales», aparecen hoy contingentes crecientes de sectores de las clases medias en «picada» que se caracterizan con la categoría de «nuevos pobres»”. Los nuevos pobres antaño constituían a la clase media, la cual estaba formada por grupos sociales con estabilidad ocupacional, prestigio e ingresos decorosos. Los miembros de la clase media también contaban con educación y cultura. El autor citado recuerda que “entre ellos se hallan los funcionarios públicos, maestras, enfermeras, y empleados de línea, cuyos ingresos han perdido buena parte de su valor adquisitivo”. Incluían a “pequeños comerciantes e industriales, que están marcando récords de quiebras y convocatorias, empleados administrativos de empresas de diversa índole también con ingresos reales en baja; y jubilados cuyos haberes se han visto mermados seriamente en términos de capacidad de compra efectiva”. Y “buena parte de las profesiones liberales antes «pasaje» a la clase media y ahora con graves dificultades ocupacionales”.⁵⁰⁹

¿Cuáles son los remanentes adicionales de esta situación?

En primer lugar, un debilitamiento de la familia que atenta contra su papel en la formación de valores de los niños, así como de protección a su maduración humana, y como ayuda y sostén del proceso educativo de la escuela. También ha propiciado el ascenso de la violencia, la criminalidad y el clima de inseguridad, además de la elevación de los costos sociales, económicos y existenciales que produce el delito.

El neoliberalismo está en quiebra como modelo de gobierno y gobernabilidad. Kliksberg se refiere a la ruina de “la teoría del derrame”, pues como nos lo hace saber, “se ha ofrecido con frecuencia a las sociedades la visión de que el esfuerzo debía centrarse en ciertas metas macroeconómicas que automáticamente conducirían a la solución del conjunto de problemas sociales en etapas posteriores. La realidad indica la imprescindibilidad de que los países crezcan a fuertes tasas, obtengan equilibrios macroeconómicos, aseguren la estabilidad, y mejoren su competitividad. Sin embargo, la suposición de que por sí el crecimiento se «derramaría» hacia el conjunto de la población, y que se trata en definitiva de un problema de «tiempo y paciencia histórica», se ha demostrado infundada”.⁵¹⁰

Asumimos las ideas de Kliksberg, así como con su disidencia con la perspectiva reduccionista del desarrollo, que pone el acento en la acumulación de capital como un eje central del mismo, y posterga otras formas de gasto o inversión. A ese capital material se debe añadir otro que es más precioso: por

⁵⁰⁹ *Ibidem*, p. XXXIII.

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. XXXVII.

encima de los activos fijos, la infraestructura, y el capital financiero y comercial, hay que considerar al capital humano conformado con la calidad de la población en aspectos claves como nutrición, la salud y la educación.

El Estado cívico, en contraste al Estado gerencial, pone el acento en el ser humano y reclama el concurso de la ética, la equidad y la justicia, como ingredientes del desarrollo de la comunidad política.

Justicia

Bernardo Kliksberg cree que hoy en día es inadmisibile el relegamiento del tema de la inequidad en los asuntos sociales, que se ha considerado como asunto marginal en los grandes debates sobre el desarrollo. Enfatiza que “la experiencia de los «países exitosos» ha seguido un camino casi opuesto. Ellos han tendido a ubicar el problema en el centro de la agenda, y desarrollar políticas consistentes de mejoramiento de los niveles de equidad”.⁵¹¹ Igualmente, en ellos las erogaciones financieras de carácter social han dejado de ser definidas como un *gasto*, concibiéndose como una inversión; y en ellos, la cultura ha dejado de estar escindida del desarrollo.

En particular, Kliksberg discierne que existe una renuncia a la solidaridad: “un reciente añadido de gran trascendencia a la mitología circulante, es la reacción frente a las realidades de la exclusión social de amplios sectores de población, antes consignadas en términos de «razonamiento fatalista». La polarización, la inequidad acentuada, y la exclusión, serían fenómenos inevitables, y las sociedades latinoamericanas estarían predestinadas a conformarse con un porcentaje de población reducido con todas las posibilidades; y un gran número con niveles de vida precarios en pobreza, o indigencia. Tras este mito, habría subyacente una idea de fuerza mayor: la renuncia expresa a la solidaridad. Ella no estaría acorde con los tiempos históricos. Sería una concepción prescindible”.⁵¹²

Ante una situación tan dramática, hoy en día el Estado cívico implica una cruzada a favor de la reestructuración del tejido social, cruzada dentro de la cual los valores sociales tendrán especial relevancia. Bernardo Kliksberg propone el desarrollo de una cultura solidaria a través del cultivo de una identidad fuerte y productiva, para inducir la autoestima y el autorreconocimiento que son cruciales frente a las situaciones de minusvaluación social.

La acción cultural, por extensión, puede complementar y ampliar la labor de la escuela pública. Es imprescindible reforzar a la cultura, y sus grandes

⁵¹¹ *Ibidem*, p. XXXIX.

⁵¹² *Ibidem*, p. XII.

potencialidades para la búsqueda de soluciones a los agobiantes problemas sociales de la región iberoamericana, y considerar en la agenda del desarrollo el papel de la equidad, la ética y la justicia. La educación cívica, por consiguiente, tiene un papel central en la agenda gubernamental contemporánea con miras a reconstituir al tejido social.

Uno de los propósitos centrales del Estado cívico es la organización de la justicia, tanto concebida como una representación de la equidad, como un mecanismo de prevención y solución de conflictos.

Hoy en día, el estado de cosas en la sociedad moderna encara una explosión de los litigios y el imperativo de buscar medios más acelerados y efectivos de impartición de justicia. Un autor ha definido con toda nitidez el problema, se trata de una merma de legitimidad:

...un marco de referencia próximo quizá sea la pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones, como consecuencia de las dificultades, reales o supuestas, que éstas enfrentan para solucionar algunos de los más apremiantes problemas sociales (como el desempleo), especialmente en época de una prolongada crisis económica. De ahí la necesidad de hacer más eficientes dichas instituciones, mediante la reducción de costos o, al menos, a través de un mejor aprovechamiento de los recursos y de una mayor productividad.⁵¹³

El papel de la justicia es primordial para la buena marcha de cualquier sociedad, y sin duda, es la base de la estabilidad política. La justicia es la institución pública que establece un marco para el tratamiento de conflictos, mediante el recurso efectivo o potencial del derecho.⁵¹⁴

Un adecuado funcionamiento de la impartición de justicia, así como su buena imagen ante el ciudadano, constituyen insumos muy importantes de legitimidad. Esto es patente cuando la justicia interviene al fracasar otras instituciones públicas, principalmente el gobierno, o cuando la misma justicia es inefectiva. Héctor Fix-Fierro cree que en ambos casos la contribución de la justicia a la legitimidad del Estado es supletoria, pues se manifiesta como "legitimidad de reserva para situaciones extraordinarias", pero eso no la hace menos importante.⁵¹⁵

La justicia es uno de los deberes primigenios del Estado, y por consiguiente, de los más tradicionales. Por esta razón ha sido uno de los deberes estata-

⁵¹³ Héctor Fix-Fierro, *La eficiencia de la justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 12.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 37.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 13.

les menos permeados al cambio. Empero, de antaño se ha hablado crecientemente de incorporarle las herramientas y metodología de la administración pública, y más recientemente, de las técnicas del neomanejo público. El autor citado cree que la “eficiencia” parecería tener aquí un lugar y justificación, aunque se trata de un término que también sugiere nociones tecnocráticas refractarias a la idea y el valor de la justicia.⁵¹⁶

Dentro de la noción de Estado cívico, la justicia juega un papel primordial para la creación de lazos de comunidad política, por un lado, y para la solución de controversias, por el otro. En la medida en que la justicia cumple con su segundo papel, colabora al desarrollo de una vida social razonablemente armónica.

La justicia opera como un mecanismo multiplicador de la cooperación social, a través del desarrollo de procedimientos de arbitraje de controversias sociales. Su campo de operación es un ámbito donde campea el conflicto entre los seres humanos. Ella actúa allí donde su acción es “dura, dolorosa y punzante”. En efecto, en tanto que la *administración interna* actúa en forma “benéfica, consoladora y paternal”, la *administración de justicia* arregla las controversias entre los hombres y repara el daño causado.⁵¹⁷ Su ocupación principal consiste en el *tratamiento de conflictos*, lo cual realiza a través de órganos y mecanismos cuya naturaleza es la mediación, la conciliación, el arbitraje y el proceso judicial. De hecho, el uso de estos instrumentos implica un proceso secuencial de implementación, un *continuum* de formas que se articulan entre sí.⁵¹⁸

La justicia tiene un triple objeto: tratamiento de conflictos, orientación social y legitimación. En lo tocante al tratamiento de conflictos, el papel principal de la justicia se refiere al mayor grado posible de efectos sociales. Por cuanto a la orientación social, hay que considerar al control social propiamente dicho, la formulación y hechura de *policy*, la creación de normas, y el control de la consistencia de las decisiones jurídicas. La justicia, empero, no tiene solamente una función remediadora de conflictos reales o potenciales, sino una función preventiva bienhechora:

...la justicia pretende evitar la generalización del conflicto, al que despolitiza, individualiza, recompone y racionaliza a través de un procedimiento. Éste legitima indirectamente el orden jurídico-político que le da

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁵¹⁷ Pedro Sáinz de Andino, “Exposición sobre la situación política del reino y medios de su restauración (1829)”, en *El pensamiento administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, pp. 99-100.

⁵¹⁸ Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 38.

origen, incluso en una situación de falta de consenso y con independencia de las posiciones que resulten ganadoras o perdedoras en el conflicto. En términos de eficiencia, la legitimación reduce los costos de obediencia de las decisiones jurídicas.⁵¹⁹

El papel de la justicia es sumamente relevante no sólo para restañar las heridas sociales que deja el conflicto, sino también para evitar que surjan nuevos brotes de violencia y descomposición de la sociedad.

La ética en los asuntos públicos

El nuevo manejo público, igual que el *romanticismo antiadministrativo* y la opción pública, soslayan cualquier referencia a la ética en su agenda académica. Esto también es observable en la economía neoclásica, cuyo conspicuo militante Milton Friedman sostiene sobre fuentes utilitarias a la igualdad política y la inequidad económica, pues las visualiza dentro de la economía de mercado. Su alumno Friedrich von Hayek pensaba de manera similar, pero sobre bases no utilitarias. Empero, el resultado final es la segregación de toda expresión ética dentro del modelo económico neoliberal.⁵²⁰

En términos de igualdad y justicia, de la equidad y la solidaridad, no es extraño que muchas personas se pregunten si la situación actual de la sociedad humana corresponde a los frutos que ofrece la vida asociada en términos de bienestar. Otras personas más se preguntarán, parafraseando a Hobbes, hasta dónde es permisible la obediencia a falta de protección.

Todas estas cuestiones ponen el centro del temario de la administración pública en una agenda encabezada por la ética, la equidad y la justicia, y la relación que tiene la política con ellas.

Los asuntos relativos a la ética son siempre problemas de gran interés social. Ayer como hoy, y seguramente mañana, el temario del poder siempre reclamará interpretaciones preñadas por los valores. En la medida en que unos pocos decidan sobre la vida y el destino de muchos, se demandarán razonamientos sobre la validez, legalidad y legitimidad de los procedimientos que llevaron a los primeros a decidir a nombre de los segundos. Desde varios aspectos, la historia de la filosofía política es la historia de las relaciones entre la protección y la obediencia, y del modo como están legítimamente articuladas.

⁵¹⁹ *Ibidem*, pp. 40-41.

⁵²⁰ C. Henzer, y V.A. Schmidt, "Bringing Moral Values Back in: the Role of Formal Philosophy in Effective Ethical Public Administration", en *International Journal of Public Administration*, vol. 8, núm. 4, 1986, p. 450.

El campo de *policy*, cuya índole se sintetiza en propiciar un modo cívico de gobernar, ha venido a revelar cuán trascendental es el papel de los valores morales en los procesos decisorios de las sociedades democráticas, participativas y actuantes.

El tema de la ética

El tema de la ética en los asuntos públicos suele ser el más complejo de tratar. Es de suyo difícil abordarlo, es de suyo laborioso sacar resultados que estimulen un amplio consenso. Quien aborda semejante tópico debe generalmente aceptar de antemano el desarrollo de conceptos polémicos y la obtención de conclusiones parciales. En parte, el motivo puede ser que existe una opinión aceptada –explícita o implícita– de que hay una relación opuesta entre efectividad y ética, y que cuánto mejor se desempeña la administración pública ello obedece al insumo de racionalidad y pragmatismo, pero no a los valores éticos que con frecuencia se consideran como estorbosos para el despacho de sus negocios. Quizá esta visión acerca del curso de las funciones administrativas bajo el imperativo del rendimiento, se deba al poderoso influjo dejado por el *maquiavelismo* exacerbado.

El célebre pensador florentino afirmaba que la polémica política requería dos modos de ejercicio, uno era la ley, otro la fuerza. La primera es propia de los hombres, la segunda de los animales; y sin embargo, el hombre de Estado debía conocer el uso de la fuerza y combinar el vigor del león y la astucia del zorro, como el Minotauro de las fábulas helénicas. Maquiavelo criticaba especialmente a los políticos que sólo emulaban al león, porque eran inconscientes de sus intereses, pues la conducta del zorro enseña al estadista cuándo debe ser bueno y mantenerse fiel a sus promesas, y cuándo debe dejar de serlo, particularmente en el caso en que hayan desaparecido las causas que generaron sus promesas. Él razonaba que, como siempre habrá hombres proclives a ser engañados no faltará quien los engañe, de modo que el príncipe debe “ser maestro en fingimiento”.⁵²¹

El valor maquiavélico fundamental en la política es aquello que con utilidad favorece a la adquisición y la conservación del poder. El príncipe no podrá tener siempre las virtudes propias del hombre bueno, tales como la lealtad, clemencia y bondad, cuando esté en el fiel de la balanza el mantenimiento del mando. La brújula que guiará la conducta del soberano es la fortuna y las mutaciones que ella entraña, de modo que será un hombre bueno dentro de las condiciones que dicten estos cambios. El código de conducta del estadis-

⁵²¹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe. Obras políticas*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971, cap. xviii.

ta estará determinado por la utilidad que obtenga con la moral o sin ella, dependiendo de las condiciones imperantes en el ejercicio del poder.

Maquiavelo formó una escuela de pensamiento, unos de manera fiel y ortodoxa, otros aplicando grandes revisiones, y aun correcciones y enmiendas. Al primer grupo lo podemos denominar “puros”, al otro lo llamaremos “moderados”. Los primeros siguieron su pensamiento de manera ortodoxa, discernían que la política se rige por valores y principios de la política misma, al margen de la ética o la religión. Uno de los discípulos ortodoxos, Scipione Chiaramonti, incluso definió a la razón de Estado como la astucia del príncipe para engañar a los súbditos cuando así lo conviniera su dominio.

En contraste, entre los moderados se desarrolló el propósito de hacer concordar a la política y la ética, principalmente por medio de la sujeción de la razón de Estado al derecho. El resultado fue la elaboración de los elementos del *estado de excepción* con base en la idea de la utilidad pública. Dentro de esta concepción, Scipione Ammirato explicó que la razón de Estado consistía en la transgresión del derecho común a favor del beneficio público, porque se trata de una razón superior a la razón propia de la naturaleza, la vida civil y la guerra. Entre los moderados destacó de manera principal Juan Botero, un sabio jesuita que tiene el mérito de haber adelantado mucho sobre la conciliación de los requerimientos del poder y el valor de la ética, además de reformular la categoría de *Razón de Estado*, dando más peso a los factores racionales del gobierno que aquellos otros que Maquiavelo atribuía a la *Fortuna*. En la misma línea, el alemán Arnold Clapmar trascendió el valor ético de la política y convirtió a la razón de Estado en el fundamento jurídico de los regímenes bajo el concepto de *Derecho de Dominación*, que ya tratamos páginas atrás.⁵²²

El maquiavelismo no representó un hecho aislado en el pensamiento político de su tiempo, ni antes ni después. Fuera de Europa, concepciones similares sobre la política habían sido desarrolladas con anterioridad a la aparición de *El Príncipe*. En la India, durante el siglo IV a.C. un pensador político llamado Kautilya preparó un libro llamado *Arthashastra*, cuyas lecciones políticas hicieron escribir a Max Weber lo siguiente: “un maquiavelismo realmente radical, en el sentido popular de la palabra, está representado clásicamente en la literatura hindú en el *Arthashastra* de Kautilya (...) en contraste con este documento, el *Príncipe* de Maquiavelo es inofensivo”.⁵²³

⁵²² La literatura de la razón de Estado es muy nutrida. Aquí hemos consultado las obras siguientes: Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973; Friedrich Meinecke, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, y Karl Schmitt, “La dictadura”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1968.

⁵²³ Max Weber, “La política como vocación”, en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms. 16 y 17, 1959 México, p. 470.

La literatura de los *Arthasastra* estaba vigorosamente desarrollada en la India durante la monarquía Maurya, de la que era ministro Kautilya, pues él mismo refiere haber sintetizado y críticamente recogido las proposiciones de diecisiete pensadores, más otros que el autor no mencionó. El carácter de esta literatura era el realismo, Kautilya desarrolla su obra al margen de consideraciones éticas y religiosas, y expresa una dura condena a la astrología como premisa de las regias decisiones. Su carácter también es el racionalismo, propone a la razón como guía de las decisiones. Su método tiene una configuración lógica, amén de que las evidencias las recoge de la experiencia histórica y personal. Los objetos de su discernimiento: el Estado, la administración pública, el poder, la economía y la sociedad, son concebidos fuera del mito, dogmas y leyendas, son estudiados como un producto y una expresión de la inteligencia humana.⁵²⁴

En la Persia islamizada del siglo VIII d.C., Abén Moqaffa desarrolló ideas similares a las de Maquiavelo inaugurando la corriente de pensamiento que se denomina Consejos de Príncipes, de la cual el pensador político florentino había sido su más fiel representante en Europa.⁵²⁵

En realidad, Maquiavelo, sus antecesores y sucesores ortodoxos, plantearon más un punto de vista *amoral* de la política, que una perspectiva *inmoral*. A partir de la obra cumbre del gran italiano, dentro de la cultura occidental la política comenzó a ser científicamente analizada con separación de principios distintos a la política, principalmente la ética y la religión. Esto no significa, sin embargo, que la moral y otros valores sean extraños a la política; lo que expresa más bien es que el comportamiento del príncipe se ajusta a reglas propiamente políticas si de adquirir y conservar el poder se trata. Maquiavelo pensaba que el estadista debía ser bueno si ello era de utilidad al propósito de conservar el poder, es decir, que la ética podía ser un insuño benéfico para el arte del gobierno; pero hablaba también de que una vez mudadas las circunstancias por la fortuna, difícilmente podría el hombre de Estado ser completamente bueno en función de las nuevas condiciones imperantes.

Ética y política

Ciertamente la moral es un factor muy significativo para el ejercicio del poder, pero no sólo en términos del dominio que ejercite su portador. El hecho de

⁵²⁴ R. Samashastry fue quien descubrió la obra de Kautilya, la tradujo del sánscrito al inglés y la publicó en la década de los veinte. Véase *Arthasastra of Kautilya*, Mysore, India, 1923, p. 291.

⁵²⁵ Abén Moqaffa, *Conseiller du Calife*, Maisonneave et Larose, París, 1976. Este importante trabajo fue elaborado a mediados del siglo VIII d.C., poco después de que Irán fuera conquistado por los árabes.

que Maquiavelo separara la política y la ética también significa que los valores morales jugaban un papel importante para quienes deseaban maximizarlos, principalmente el poderoso clero católico y otros portadores de poderes fundados en el control mental e ideológico de la población, tales como los estamentos y feudatarios. Hay que recordar que la consolidación del príncipe ocurre en perjuicio de los antiguos poderes, que provenían del mundo medieval. Sin embargo, la ética tiene un sentido que implica civilidad y articulación de la vida ciudadana, que no se puede soslayar. La política, observada desde un ángulo de la ética, encarna condiciones sociales que se caracterizan, como lo explicó Aristóteles, por “lo que se puede hacer y lo que se puede evitar”. El libro *Moral*, a *Nicomaco*, fue definido por el sabio griego como “casi un tratado político” y se refiere al bien supremo de la Ciudad: la *polis*. El *bien*, prosigue Aristóteles, constituye el objeto de las aspiraciones humanas y el bien supremo es la comunidad política.⁵²⁶ La ciencia política es la ciencia superior que decide cuáles otras disciplinas deben servir a la conservación de la Ciudad y la educación de los ciudadanos, y entre estas disciplinas Aristóteles consideró a la ciencia administrativa. Un tratado de ética, por lo tanto, es una obra de política, como un libro de esta materia es un estudio de la ética. La moral aristotélica representa un código de civilidad ciudadana para alcanzar el bien común de vida en la Ciudad.

Dentro de la cultura política occidental, el civismo constituye el proceso pedagógico de construcción de la vida comunitaria. Aquí tiene su origen la educación ciudadana, pues “el objeto de la *educación cívica* consiste en educar a los ciudadanos de forma que sus actividades, consciente o inconscientemente, directa o indirectamente, se pongan al servicio del Estado que ellos constituyen, para lograr ese ideal infinitamente lejano de una *colectividad moral*, esto es, de una comunidad de ciudadanos en la que el orden jurídico nacional no precisa ningún poder coercitivo”.⁵²⁷

Es verdad sabida que el civismo expresa esencialmente la cohesión y armonía existente entre los ciudadanos. Etimológicamente, *política* y *civismo* brotan de la misma fuente. Ambos entrañan una referencia a la Ciudad en su vida continuada y cotidiana. El civismo representa una actitud favorable hacia la comunidad, así como la colaboración con el gobierno legítimamente instituido. En la medida en que dicho gobierno es más democrático, la civilidad y la política vuelven a encontrarse como emanación de la conciencia y decisión ciudadanas.⁵²⁸

⁵²⁶ Aristóteles, *Moral a Nicómaco*, Espasa Calpe, México, 1962, p. 30.

⁵²⁷ Georg Kerschensteiner, *La educación cívica*, Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 60. Cursivas de Omar Guerrero.

⁵²⁸ Jean Jousseilin, *Educación cívica e inserción social*, Editorial Nova Terra, Barcelona, 1967, pp. 14 y 31.

La versión moral de la política en el pensamiento aristotélico no constituye una perspectiva ingenua de los asuntos públicos. En el ejercicio del poder en una comunidad ciudadana participante, la vida política condiciona la actividad de quienes se esfuerzan por alcanzar y conservar el poder, debido a la interacción e interdependencia que existe entre todos los protagonistas del drama político. La visión aristotélica representa, de muchos modos, la índole del moderno Estado cívico, cuya naturaleza consiste en su capacidad para dar cabida a un mayor cúmulo de relaciones de poder. Estas relaciones de poder se expresan por el grado de participación política, debido a que el signo del desarrollo político de los estados modernos consiste en su capacidad de absorber a tipos cambiantes de demandas y organizaciones políticas.

Los estados políticamente desarrollados son aquellos cuyos ciudadanos participan en la conducción de su vida colectiva; los estados políticamente subdesarrollados son aquellos otros cuya ciudadanía carece de divisas de participación política y son las minorías las que deciden el rumbo de su vida. Sin duda, el bien supremo de fortificación de la vida comunitaria como una expresión ética del nivel de calidad de la política, encarnada en las instituciones del gobierno, es un ingrediente muy significativo para la conducta ética.

Moral de la administración pública

La moderna ciencia de la administración es tributaria de las añejas enseñanzas de la política griega, tanto en lo que toca a la tradición que proviene de la *politeia*, como a las divisas ciudadanas de la democracia. Para su fundador Carlos-Juan Bonnín, esta disciplina significó un nuevo campo del saber humano que ofrece designios útiles, pensamientos generosos, meditaciones provechosas; “y la propensión al bien, que dan a la administración la preferencia sobre las leyes, presentándola bajo un aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce”.⁵²⁹

En este nuevo campo de conocimiento hay una trascendencia de lo estrictamente legal, en su seno se desborda todo aquello que es deber, obligación y espacio que la letra de la ley deja a la administración pública para conducirse con prudencia y sagacidad, para que sus procedimientos no contengan violencia y arbitrariedad que se pudieran atribuir a la ley.

Toca a la administración pública la vida del hombre, pero no únicamente en su aspecto físico, sino también en su estado moral, los auxilios y las re-

⁵²⁹ C.J.B. Bonnín, *Compendio de los principios de administración*, Imprenta de don José Palacios, Madrid, 1834, p. 132.

compensas, el fomento a la agricultura, la industria y el comercio, así como la salud y la educación. Como lo explicó el sapiente pensador francés, “la administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque, es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo lo que en las relaciones o dependencias sociales constituyen la moral de la institución administrativa”.

Todas estas cuestiones que constituyen el meollo del bienestar y el progreso humanos, y que requieren de la administración pública un esfuerzo superior que trascienda la letra de la ley, Bonnin las llamó “moral de la administración”.⁵³⁰

La ética es un tema imperecedero dentro de los textos administrativos. Ello obedece a que la ciencia de la administración pública también está destinada a la formación de servidores públicos cuyo deber central es cuidar y utilizar los bienes públicos. En una obra clásica titulada en inglés *A Philosophy of Administration*, que se publicó en 1958, Marshall Dimock aseguraba que la administración está fincada en el desempeño de hombres prominentes cuya personalidad y carácter detentan un caudal de valores universales como la sabiduría, el respeto, la honradez, la integridad y la devoción por los intereses humanos, así como por las tradiciones que sustentan a la civilización moderna. Tal clase de individuos constituye el conjunto de los mejores candidatos para confiarles la función de gobernar el Estado, así como a las grandes empresas privadas: “éstos son los individuos que infunden vida y espíritu a materias que de otra manera son áridas, como los números, las gráficas y los cuadros de estructuración.”⁵³¹ Dimock había ejercitado la docencia, la investigación y la consultoría en los Estados Unidos, y en casi todos los informes que leyó sobre casos de administración resaltaba la conclusión de que son los valores, no las técnicas, los que fueron a la postre determinantes en la acción.

Los asuntos de ética no sólo son de interés para la administración pública, sino también para el manejo privado. Dimock señaló que Elton Mayo se complacía en decir que los hombres de negocios necesitan mayor dotación de habilidades sociales como cabeza de la administración privada, que cualquier otra capacidad gerencial. También señalaba que los directores de grandes corporaciones de negocios requerían tanta habilidad política, como la que

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 139.

⁵³¹ Marshall Dimock, *Principios y normas de administración (Philosophy of Administration)*, Libreros Mexicanos Unidos, México, 1965 (1958), p. 28.

detentaban los funcionarios públicos.⁵³² Concebía como habilidades sociales y sentido político no sólo la mejor comprensión psicológica acerca de lo que los hombres desean, sino también lo que es éticamente bueno para ellos y para una sociedad que se fundamenta en valores.

Los estados, las sociedades, las administraciones públicas y los negocios privados, no pueden prescindir de la moral para fortalecer la vida colectiva que entrañan. Dimock creía que en los Estados Unidos se necesitaba más filosofía moral para alcanzar madurez y mejorar el equilibrio de las instituciones políticas, sociales y económicas. Tales ideas no son ajenas a las empresas privadas, pues “las normas de una corporación deben determinarse, por lo tanto, teniendo en cuenta, de manera especial, la cuestión de cuál será el crédito público en una generación o un siglo más adelante, pues las ganancias excesivas en corto plazo resultan, por lo general, a la larga, unas ganancias onerosas. Finalmente, hay dos factores complementarios que hacen que los hombres y las instituciones realicen sus mayores esfuerzos: la promesa de recompensa y la amenaza de castigo. Esto es lo que yo llamaría *filosofía moral*”.⁵³³ Por consiguiente, la ética puede servir en la hechura de decisiones y la proyección de las normas requeridas en las grandes corporaciones privadas, tal como era observable en el hecho de que la Escuela de Negocios de Harvard –la misma que publicó tiempo después el artículo de Friedman antes citado– tenía un curso de ética administrativa desde finales de los años cincuenta.

Esta nítida percepción de Dimock sobre su tiempo, con miras al futuro, fue corroborada tres décadas después de la publicación de su obra. La hechura de *policy* se había convertido en más compleja e incierta, y reclamaba que se discerniera sin desapego a los criterios éticos.⁵³⁴ Al mismo tiempo, la necesaria supervisión de servidores públicos electos exigió mejor y más estricto control de su conducta. Los valores morales, independientemente de los razonamientos vertidos sobre ellos, están presentes en la hechura de *policy* por cuanto que el gobierno tiene deberes y responsabilidades ante la ciudadanía, igual que cuando los servidores públicos se relacionan entre sí.

Hacia mediados de los años ochenta, en los Estados Unidos se engendraba gradualmente la exprivatización, toda vez que los modelos de implementación en administración pública y de hechura de *policy* habían estado dominados por el análisis económico que había privilegiado a la economía y la eficiencia, sobre los factores humanos, alejando a la justicia, la equidad e interés público de la construcción de los actos del gobierno. Este unidimensional sesgo en la hechura de *policy* segregó el papel fundamental de los

⁵³² *Ibidem*, p. 116.

⁵³³ *Ibidem*, pp. 116-118.

⁵³⁴ Hentzer y Schmidt, *op. cit.*, p. 431.

valores en esa hechura, que finalmente consiste en optar por ciertos valores por encima de otros.⁵³⁵

Ese modelo contribuyó a subordinar el temario ético dentro del derecho y en la medida en que las leyes fueron sometidas a una crítica demoledora dentro de la cultura administrativa anglosajona, al mismo tiempo que se le identificó con la burocratización, las consideraciones técnicas se extendieron al territorio abandonado por los criterios morales. Pero lo más lamentable fue convertir a la eficiencia en un valor, asimilando el bienestar social con la eficiencia económica. Probablemente el desatino más grande que se pueda atribuir a Luther Gulick consista en haber hecho semejante tergiversación:

...en la ciencia de la administración, sea pública o privada, el “bien básico” es la eficiencia. El objetivo fundamental de la ciencia de la administración es realizar el trabajo con máxima economía de mano de obra y materiales. *La eficiencia es así el axioma número uno en la escala de valores de la administración.*⁵³⁶

Siendo el Reino Unido un país donde su pensamiento administrativo clásico se forjó como una *filosofía de la administración* que vincula la ciencia y la ética, es irónico que posteriormente se produjera el desnudo tecnicismo del neomanejo público. Los militantes de esa filosofía fueron personajes trascendentales y aunque no formaron una escuela de pensamiento o una corporación académica, su actividad dentro del Real Instituto de Administración Pública los proveyó de un *locus* común para desenvolver ideas compartidas.⁵³⁷ Dicha congregación incluyó a renombrados personajes de ciencia, así como distinguidos servidores públicos y notorios precursores de la administración privada. Ellos son Richard Haldane, Graham Wallas, William Beveridge, Lindall Urwick y Oliver Sheldon.

En la cultura administrativa y en el pensamiento de esos personajes, contrastando con la visión angloamericana, no existe la obsesión por la economía y la eficiencia. Es más, en tanto que en los Estados Unidos se profesaba una idolatría cuantitativa por la eficiencia, en el Reino Unido era matizada por un enfoque meramente cualitativo y fue subsumido en las relaciones humanas y sociales más generales. Por cuanto al concepto economía, en los Estados Unidos se introdujo al gobierno en 1937 a través de las recomendaciones hechas por el Comité Presidencial de Manejo Administrativo, mientras que

⁵³⁵ *Ibidem*, pp. 433-434.

⁵³⁶ Luther Gulick, “Sciences, Values and Public Administration”, en Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, Augustus M. Kelly Publishers, Nueva York, 1973 (1937), p. 192. Cursivas de Omar Guerrero.

⁵³⁷ Rosemund Thomas, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978.

en el Reino Unido ya era una idea aplicada desde la Primera Guerra Mundial dentro del Servicio Civil.⁵³⁸

Los criterios éticos tuvieron un peso enorme en la cultura administrativa británica, porque en el Reino Unido se concibe a la administración pública como un medio de alcanzar una elevada forma de organización social, y donde el talento y la creatividad juegan un papel primordial. Al mismo tiempo se le juzga como una entidad que rinde los servicios públicos a precios razonables, a través de un criterio fundado en el fomento de la iniciativa social y la organización educativa basada en la lealtad. Finalmente, en la cultura administrativa británica persevera la idea de que el trabajador también debe estar estimulado con incentivos no-económicos.⁵³⁹

Marshall Dimock fue un conocedor profundo de la cultura administrativa británica y se inclinaba por

...creer que la filosofía moral, que originalmente fue muy influida por las universidades escocesas, contribuye más a la estabilidad institucional británica que muchas de las cosas sobre las que más atención se pone en este lado del mar, como, por ejemplo, su servicio civil de carrera o su aristocracia gobernante.⁵⁴⁰

Ya ha llegado el tiempo de rescatar la propuesta de Dimock en lo tocante a concebir a la administración pública no sólo como una ciencia social, sino también como parte de las humanidades. Adelantándose muchos años a Giandoménico Majone, pensaba que nos hemos desviado tanto en dirección de las ciencias, que convendría tomar conciencia de que la administración pública es esencialmente una de las *humanidades* y que debe estar relacionada íntimamente con la filosofía, la literatura, la historia y el arte, no solamente con la ingeniería y las finanzas.⁵⁴¹

Ello obedece a que:

...*administrar* no es cosa de oprimir un botón, tirar de una palanca, dar órdenes, estudiar estados de pérdidas y ganancias, promulgar leyes y reglamentos. *Administrar* es más bien tener la facultad de determinar lo que vaya a ocurrir con las personas y la felicidad de pueblos enteros, el poder de dar forma al destino de una nación y al de todas las naciones que forman al mundo. La labor ejecutiva, por lo tanto, es tarea de hom-

⁵³⁸ *Ibidem*, pp. 17-19.

⁵³⁹ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁵⁴⁰ Dimock, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁴¹ *Ibidem*, p. 27.

bre del Estado y las técnicas que el funcionario emplea son sólo consecuencia de las fuerzas que pone en movimiento y que ayuda a dirigir.⁵⁴²

Civismo

Una de las divisas prominentes del desarrollo social y político de las sociedades que disfrutaban un elevado nivel de vida democrática, está basada en el civismo que sustenta la vida ciudadana. Su fundamento se halla en una educación pública vigorosa, así como en una educación cívica irradiante de los compromisos en los que se basa la cooperación humana.

El concepto de educación cívica tiene una relación estrecha con la noción de ciudadanía, efectivamente consiste en una categoría histórica repelente a todo autoritarismo, sea la dictadura o la autocracia, puesto que en estos regímenes no existe el ciudadano.⁵⁴³ La educación cívica consiste en la inspiración del sentimiento nacional por encima de los particularismos, es una metodología mediante la cual el individuo y los grupos sociales encajan en el Estado como sus partes constitutivas. Entraña el problema de contradicción entre el todo y la parte, de modo que si no existe un concepto de ciudadano que esté por encima de la imagen de partido, “la educación cívica no es sino una pompa de jabón que muestra preciosas irisaciones, pero que estalla tan pronto como la tocamos”.⁵⁴⁴

El Estado cívico refleja el desarrollo de una cultura ciudadana participante, cuyo núcleo central está ocupado por la educación cívica. Junto con ella, trabajando de consuno, se explayan otras formas de instrucción ciudadana y social con las cuales no debe confundirse.

Por principio se debe diferenciar a la *educación cívica* y la *enseñanza del civismo*, porque como lo explica el autor citado, si se identificaran, el mejor ciudadano sería quién poseyese la cantidad mayor de conocimientos sobre la política.⁵⁴⁵ La enseñanza del civismo, así como de la legislación pública, la constitución política, la economía, los estudios sobre las instituciones del Estado, y los derechos y deberes del ciudadano, son muy provechosos cuando su adquisición no constituye un ejercicio académico memorístico, sino una externación de la acción pública. Al efecto, es menester que esos conocimientos se siembren en la tierra fértil de la actuación cívica, mediante el desenvolvimiento de conductas orientadas a la solidaridad social, y que esté abonada por un sentimiento de colaboración ética.⁵⁴⁶

⁵⁴² *Ibidem*, p. 163.

⁵⁴³ Kerschensteiner, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, p. 35.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, p. 38.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, p. 39.

La educación cívica trabaja estrechamente vinculada con la *formación política*, pero son diversas. La segunda implica que un ciudadano posee una preparación propiamente política, y detenta una idea clara de los fines del Estado y los medios para su logro. Quien tiene una formación política, también posee la voluntad necesaria para subordinar sus actos a la idea nacionalista que ha formado socialmente en su mente. Todo ciudadano debe poseer la educación política para favorecer la vida democrática de un país.⁵⁴⁷

Un Estado cívico es aquel en cuyo seno se ha desenvuelto un régimen de partidos plural, de modo que entraña la existencia de la *formación partidista*. Ésta labora activamente junto con la educación cívica, pero ambas son diferentes. El político que es miembro de un partido, por principio, no reconoce más ideal nacional que el de su asociación política, ni más fin del Estado que el comprendido por el programa de ese partido, ni otro medio para alcanzar el fin nacional que el propuesto por sus militantes. Su aspiración es lograr la realización de su idea y asegurar el poder para su partido. Todos los partidos, en fin, siguen el mismo camino. El ciudadano, en contraste con el hombre de partido, sabe de su conciencia política y sabe que en el Estado moderno la libertad de ideas y de conciencia constituyen el núcleo de la fuerza política. El principio de tolerancia reconoce el derecho del contrincante a vivir dentro del Estado, que la vida nacional entraña la mutua aceptación y el acuerdo recíprocos, y que los intereses de cada uno son mejor defendidos mediante la equiparación de los intereses de todos. Por lo tanto, la educación cívica es esencialmente distinta a la formación partidista, tal como la conciben los miembros de esas asociaciones políticas.

La sociedad moderna entraña una multiplicidad de organizaciones cuya existencia está matizada de manera preponderante por sus intereses corporativos, a los cuales es inherente la *educación social*. Ella tiene vínculos muy estrechos con la educación cívica, pero tampoco deben confundirse, pues aquélla entraña una enseñanza singular al servicio de una colectividad igualmente singular. La educación social impartida por las asociaciones de trabajo que tienen un carácter voluntario, consiste en una instrucción que tiende a conciliar a quienes comparten las mismas aspiraciones y poseen las mismas creencias. En contraste, la educación cívica entraña dos cualidades de carácter ético: el valor moral y la benevolencia desinteresada como atributos fundamentales del ciudadano.⁵⁴⁸

Hoy en día, cuando el Estado gerencial ha sido reemplazado por el Estado cívico, y los valores manchesterianos de competencia mercantil decrecen,

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁴⁸ *Idem*.

es necesario marcar con nitidez la línea divisoria entre la educación cívica, y la *educación económica*. Ninguna sociedad puede desconocer y aquilatar que mediante esta forma de educación se pueden desarrollar algunas de las cualidades del ciudadano, pero ciertamente no son iguales a los atributos propiamente cívicos. Entre otras cualidades, hay que destacar la constancia, circunspección, aplicación, ahorro y amor al trabajo. Empero, las cualidades cívicas constituyen atributos distintos, se refieren al respeto, sacrificio, valor moral y sentido de responsabilidad, y no se desarrollan automáticamente a través de la habilidad y la satisfacción en el trabajo. Por consiguiente, las cualidades de la educación económica son necesarias, pero no constituyen una condición suficiente para la educación cívica, principalmente porque “la habilidad y el amor al trabajo pueden palpar en el mismo pecho que el más despiadado egoísmo o la ambición más desmedida”.⁵⁴⁹

El autor citado juzga que en el moderno Estado industrial y burocrático, “con sus despiadadas luchas económicas, su terreno abonado para el egoísmo más intenso y para la ambición más desmedida”, la educación cívica no es un peligro, sino un beneficio. Es más, “apenas existirá un país que haya padecido más en este aspecto (...) Pero no existe tampoco país alguno que se halle más persuadido de la necesidad de una educación cívica” (...) “La doctrina antigua manchesteriana, según la cual este género de instrucción hace superflua la cívica, va siendo llamada a desaparecer. Más que nunca se extiende la convicción de que la educación cívica, *the training for citizenship*, es lo más importante que deben acentuar las organizaciones educativas.”⁵⁵⁰

Una de las prédicas más favorecidas por el neoliberalismo es el peso de la internacionalización de las relaciones económicas y, por extensión, de la cosmopolitización del orbe. La deposición de las fronteras políticas, la supresión de soberanías y la anteposición del *homo economicus*, ideas vendidas a los países débiles, pero inaceptables para las naciones poderosas, implicaron la conversión del ciudadano de una nación en un cosmopolita planetario cuya formación estaría dotada por la economía globalizada. Esto es falso, pues “el camino que conduce al verdadero cosmopolita sigue el mismo curso que el del verdadero ciudadano” (...) “el verdadero ciudadano es, pues, aquel que, sacrificándose desinteresadamente, contribuye a integrar y realizar esta colectividad moral”.⁵⁵¹

La educación cívica no es sólo una materia escolar ni una asignatura curricular impartida en un centro universitario, sino principalmente una acti-

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 40.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, pp. 40-41.

⁵⁵¹ *Ibidem*, pp. 52 y 55.

vidad ciudadana que se aprende a través de la práctica de la acción común en las organizaciones públicas de la sociedad. Ciertamente la semilla se siembra en la escuela y se desarrolla en las universidades, pero es a través de la ilustración ciudadana que se explaya hacia públicos diversos cuyo factor común es la vida nacional.

La educación cívica es la base de la formación política, y un referente general de contraste con la particularidad de la formación partidista. Ella determina a tales formaciones, pero es alimentada con ellas. La educación cívica nutre a la educación social y la inspira para hacerla trascender de su espíritu de cuerpo, para alimentar a la vida nacional. La educación cívica, en fin, reclama de la educación económica el espíritu de trabajo, ahorro y frugalidad, pero no se deja restringir por ella, y advierte sobre el riesgo de recluir a la sociedad en sus puros valores.

El Estado cívico entraña una educación donde la ética, equidad y justicia prevalecen, donde el ser humano es el motivo y razón del gobierno, y donde la cultura es juzgada junto con el derecho como temas centrales de la agenda del desarrollo del ser humano.

El fin de la educación cívica es la realización de la idea de una comunidad *moral* en un ideal nacional, es decir, el ideal de un *Estado culto y jurídico*. Es el ideal de un *Estado de derecho* en cuanto la comunidad perseguida ha de regular las relaciones según las normas de la *justicia* y de la *equidad*; es el ideal de un Estado culto en cuanto asegura a todos los ciudadanos, sin excepción, la posibilidad de actuar de acuerdo con sus aptitudes en el sentido de los valores culturales *éticos*.⁵⁵²

El Estado culto refiere una organización política dotada de cultura cívica que congrega la tradición que afianza a la sociedad y la modernidad que trae consigo la innovación. Consiste en un *habitat* ciudadano, en “una cultura plural basada en la comunicación y la persuasión, una cultura de consenso y diversidad”.⁵⁵³ La cultura cívica entraña un *locus* donde tiene lugar el encuentro entre las relaciones políticas y las relaciones sociales que inciden en aquéllas. Esta cultura constituye una expresión genuina del civismo porque orienta las actitudes de la ciudadanía hacia la política y el modo como se ha organizado en gobierno; y constituye una metodología de evaluación de *policy*. Esa cultura trasciende un mero esquema de expectación, consiste en el sustento de la inserción ciudadana en los asuntos públicos y los procesos de gobierno.

⁵⁵²*Ibidem*, p. 60.

⁵⁵³Gabriel Almond y Sidney Verba, *Civic Culture*, Little Brown and Co., Boston, 1963, pp. 5-6, 12, 30 y 33.

En buena medida, la dialéctica entre la estabilidad y el cambio está determinada por las relaciones entre la cultura cívica y la organización política de una sociedad.

La cultura cívica entraña la *interayuda*, que expresada en la seguridad social y los subsidios familiares, así como en servicios públicos o cuasi-públicos, afirma el sentido de la solidaridad social. Carente de un sello asistencialista, concebida como un fruto de las relaciones sociales solidarias, la interayuda es cada día menos responsabilidad del Estado, para convertirse en un efecto de la espontaneidad de la cooperación humana.⁵⁵⁴ La inter-ayuda constituye un elemento fundamental de la integración de las asociaciones humanas integradas de manera voluntaria, tales como las cooperativas y las fundaciones, que de manera tan relevante contribuyen a la educación cívica y al contacto efectivo del ciudadano con la política. En la medida en que los estados nacionales se hacen más complejos y en el grado en que se desarrolla la supraestatalidad, la vida política localizada en asociaciones funcionales o territoriales decrece, separando a los ciudadanos de la participación política directa. El asociacionismo cívico colabora al contactar al ciudadano con los asuntos políticos inmediatos, reforzando la cultura cívica ante los problemas políticos de orden nacional y supranacional.⁵⁵⁵

Estado cívico es un *Estado de derecho*, un *Estado culto y jurídico*, cuyo objeto no es el gobierno de las cosas, sino el régimen político establecido por los seres humanos. Cuando un Estado pierde el sustento de la civilidad, extravía al mismo tiempo un elemento central donde se asienta el asilo de su vida política comunitaria, y las tendencias sociales centrífugas tienden a crecer. Siendo la sociedad moderna inevitablemente una sociedad clasista y desigual, toca a la civilidad atemperar la desunión social y estimular los lazos comunes, y propiciar el desarrollo de mecanismos compensatorios y redistributivos que hagan menos extensas las brechas entre los seres humanos.

Cuando la sociedad pierde vida cívica se asoma más rápidamente al abismo de la destrucción y es más fácilmente presa de los falsos redentores, de los autoritarismos y la demagogia. La civilidad constituye un ingrediente de conciencia política que hace que los gobiernos renuncien a la ingenuidad, y se aparten de la candidez moraloide. El Estado, por principio, constituye un ente político, y como tal, las reglas centrales de su operación son de carácter político. El hecho de que contemple y estimule la eticidad en su seno, no significa que el gobierno del Estado cívico sea una organización que desconozca la existencia de adversarios. Todo régimen, incluyendo los que promueven la

⁵⁵⁴ Jouselin, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, p. 91.

justicia y la equidad, sabe que está acechado por rivales y enemigos que incluso pueden conspirar para su destrucción.

Posiblemente el ejemplo más dramático de una tendencia a la destrucción por la merma de civilidad sea la República de Weimar. En tanto que su gobierno confiaba en la autoridad de la razón, promovía el autointerés, laboraba con buenas intenciones y mejoraba a la sociedad, sus oponentes confiaban en la pasión, la venganza, la destrucción, la violencia organizada y el odio. El liberalismo esgrimido por la República fue repulsivo tanto para la izquierda radical, como para la ultraderecha. Su ideario liberal fue refractario por igual para los intelectuales que lo desmoralizaron, para los servidores públicos que lo manipularon, para los economistas que lo arruinaron y para los militares que lo subvirtieron. En suma, “las tribulaciones de la República de Weimar son una materia para la historia, y ahora simplemente son un buen ejemplo histórico de las patologías del liberalismo y la ineficacia de la piedad en un mundo inmoral”.⁵⁵⁶

El gobierno de un Estado cívico es ético, pero no tan piadoso que deje la puerta abierta a sus enemigos. Pero la República de Weimar lo fue a tal grado, que el sistema de seguridad interior que había sido extinto tras la derrota en la Primera Guerra Mundial no fue restaurado por considerarse ofensivo al ideario social-demócrata de sus dirigentes.⁵⁵⁷ El curso de los acontecimientos que siguieron al desplome del régimen republicano y la emergencia del nacional-socialismo son de sobra conocidos para aquí abundar. Baste sólo con que enfatizamos que todo Estado cívico debe velar por su perpetuación y entre sus *policies* incluir los sistemas de seguridad interior que lo alerten de los opositores que traman contra su existencia.

La cultura cívica que es sembrada y cultivada en la sociedad y el Estado no debe ser regateada a la administración pública. De hecho, aquélla debe ser la fuente de la cultura administrativa. Dwight Waldo así lo creía:

...pero si no sólo evaluamos la eficiencia y la productividad sino que, además de ello, buscamos aumentar la igualdad humana y los valores de la participación, ¿les estamos prestando la atención que merecen dentro del proceso administrativo y en relación con él mismo? Si además de vivir en la *cultura administrativa* buscamos valores igualitarios, ¿no estaremos enseñando a todos cómo hay que administrar y también, en algunos sentidos, cómo no se debe administrar?⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ Brian Chapman, *Police State*, Macmillan and Co., Londres, 1971 (1970), p. 59.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p. 64.

⁵⁵⁸ Dwight Waldo, “Administración Pública y Cultura”, en Roscoe Martin, *Administración Pública*, Herrero Hermanos, México, 1973 (1973), p. 62.

La cultura administrativa es inherente a cada pueblo, y en lo tocante a los angloamericanos en ella ciertamente han tenido cabida los criterios de economía y eficiencia, pero también otros que están ligados a la vida cívica. La cultura administrativa, como la cultura cívica de la que emana, constituye una mezcla de tradición y modernidad; es muy vieja y es muy nueva.

Recientemente ha emergido en los Estados Unidos una corriente académica conocida como Movimiento Sociedad Civil, cuyo sustento descansa en el *compromiso cívico*. Este movimiento ha tomado tácita distancia de las visiones endoprivatizadoras, tales como la referente a la “reinención del gobierno”. El Movimiento Sociedad Civil está fundado en la convicción de que los procedimientos republicanos emanan de los compromisos morales y cívicos del gobierno, y endereza una crítica punzante al lenguaje consumista prevaleciente en las reformas administrativas ejecutadas en los Estados Unidos en las décadas pasadas.⁵⁵⁹

Uno de los resultados que más condena ese Movimiento, es que siendo puesto el consumidor por encima del ciudadano, la vida cívica fue marginada como centro de la cultura administrativa en los Estados Unidos. No menos de resentir ha sido el nuevo vocabulario administrativo que ha incorporado palabras tales como “privatización” y “competencia”, provenientes del enfoque empresarial. Las conclusiones del Movimiento Sociedad Civil es que a medida que este enfoque ha preponderado, los circuitos republicanos han cedido bajo el peso de los criterios técnicos de calidad y economía, aflojando los controles populares que son tan importantes para someter bajo escrutinio a los gobiernos. A mayor preponderancia de criterios técnicos menor peso de los valores cívicos, con saldos negativos para la buena marcha de la vida asociada.

En efecto, hoy en día crece una ola de inteligencia social que recupera los fundamentos de la vida cívica y gradualmente coloca en su lugar a los procesos técnicos, a los que nuevamente los somete al dominio de lo humano.

⁵⁵⁹ Frank Anechiarico, “Administrative Culture and Civil Society”, en *Administration and Society*, vol. 30, núm. 1, EE.UU., 1998, pp. 13-34.