
El liberalismo y el Estado administrativo norteamericano

*Robert S. Kravchuk**

*Traducción: Alma Delia González Rodríguez***

Introducción

¿Cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo de una teoría útil en la administración democrática? Robert S. Kravchuk sostiene que el pensamiento liberal norteamericano es una fuente máxima de frustración para aquellos que buscan una base teórica que integre teoría democrática y burocrática. Basado en la distinción que hace Benjamin Barber existen tres tendencias en el liberalismo norteamericano (minimalista, anarquista y realista), Kravchuk afirma que las tensiones entre estos elementos del liberalismo generan un conflicto entre perspectivas democráticas y burocráticas en el gobierno y descarta una integración efectiva entre los dos. Él contrasta ésta aproximación con una ofrecida por David Rosenbloom, quien afirma que la separación constitucional de poderes es la barrera principal para una teoría unificada de la administración pública americana. Kravchuk cree que una conciencia de los problemas inherentes planteados por el pensamiento liberal pueden ser usados para establecer algunas pautas prácticas para los administradores públicos norteamericanos.

La administración pública norteamericana moderna carece de una teoría clara y coherente de administración democrática. Desde el famoso intercambio Waldo-Simon en 1952, ha habido muy poco progreso para reconciliar la promesa democrática con las realidades burocráticas (Simon, 1952; Waldo, 1952). A pesar de los intentos por reconcebir la teoría burocrática, la representación

burocrática, y la Nueva Gestión Pública – la administración pública Norteamericana no ha podido desarrollar una concepción satisfactoria y perdurable de administración democrática.

Ésta carencia plantea problemas prácticos para los administradores quienes deben llevar a cabo el trabajo necesario del gobierno, a pesar de los valores opuestos los cuales pueden variar ampliamente en sus efectos prácticos. Los administradores que buscan bases teóricas firmes para sus acciones pueden ser atacados por el potencial en la confusión por la teoría existente. Aún el más reflexivo de ellos corre el riesgo de meterse involuntariamente en líos con los valores políticos profundamente apreciados, simplemente por hacer su trabajo.

David H. Rosenbloom traza problemas conceptuales en la administración pública para la separación constitucional de los poderes (Rosenbloom, 1983, 1989). Él afirma que el desarrollo de la teoría administrativa pública después de la Segunda Guerra Mundial ha procedido en tres líneas, cada una asociada con uno de los tres ramos del gobierno. Él sostiene que una teoría coherente de administración pública no es posible dentro de un régimen de separación de poderes porque el desarrollo separado de los tres elementos de la teoría pública administrativa no permitirá una combinación significativa. Su idea es imponer valores constitucionales sobre la cultura administrativa por la vía de la corte (Rosenbloom and Carroll, 1990). La eficacia potencial de este planteamiento está a discusión, más aún, considerando especialmente los conflictos inherentes que existen entre los tres enfoques.

Lo que parece claro es que el conflicto entre burocracia y democracia está, en términos de John Rohr, empapado de “controversia primordial” (Rohr, 1986). La caracterización de Rohr sugiere que es la intratable naturaleza del problema, pero no lo justifica

* Profesor de la Universidad de Hartford y miembro de la Oficina de Gestión y Presupuesto Estado de Connecticut

** Pedagoga. Profesora de Inglés (Certificada por Cambridge University - Inglaterra-).

en ninguna dirección definitiva. Una disertación sobre las polémicas entre burocracia y democracia puede dar orientación a los administradores hacia un mejor entendimiento de las barreras conceptuales al desarrollo de una teoría de administración democrática.

Yo argumentaré que el desarrollo de tal teoría está frustrado por ciertas características inherentes al pensamiento liberal. En efecto, el liberalismo por sí mismo ofrece a la teoría administrativa ciertas tendencias centrifugas que no permiten una sinopsis significativa de la teoría democrática y burocrática. En esta perspectiva, la falta de teoría de administración democrática está profundamente fundamentada en la cultura política Norteamericana.

La perspectiva de Rosenbloom como punto de partida

Rosenbloom sugiere que el desarrollo de la administración pública desde la caída de la Ortodoxia (alrededor de 1945) es concebido en tres rutas, cada una con un conjunto distinto de valores dominantes, medios preferidos, organizaciones estructurales, procesos de toma de decisiones, enfoques cognitivos, y perspectivas del hombre. Cada planteamiento tiene su propia y respetada herencia intelectual. Sus líneas separadas de desarrollo se han hecho cada vez más distintas desde los 40's. Él les da nombre a estos enfoques, el enfoque gerencial, el enfoque político, y el enfoque legal para la administración pública.

De acuerdo con Rosenbloom, la influencia primaria en la administración pública de estas líneas separadas de desarrollo, han estado atraídas en tres direcciones separadas. Tan opuestos son los tres enfoques, que ha sido difícil encontrar un alojamiento significativo entre ellos. El problema es que cada uno está asociado con la separación constitucional de los poderes, así que, "es poco probable que los tres enfoques puedan ser sintetizados sin violar valores profundamente arraigados en la cultura política de los Estados Unidos" (Rosenbloom, 1983, p. 219). En ésta perspectiva, el desarrollo separado de los tres elementos de la teoría pública administrativa es el

problema central de la doctrina contemporánea (ver tabla 1 para un resumen de las principales características de ésta tricotomía).

Una estructura gubernamental fundada en una separación de poderes no es muy adecuada para la acción gubernamental coordinada en todas las esferas de la vida económica y social que caracterizan el estado administrativo norteamericano. Por el contrario, ésta estructura comprende tendencias hacia la inactividad, debido a su estar "del lado de la inercia y la inflexibilidad" (Rosenbloom, 1993, p. 225).

El análisis de Rosenbloom da una sólida interpretación del desarrollo del estado administrativo Norteamericano: colapsando estos poderes en las agencias del ramo ejecutivo, esto reduce las "cualidades inerciales" de la separación de los poderes. Sin embargo, en su evolución histórica, la administración pública ha venido a incluir poderes que no están completamente dentro de la expresión de ninguno de los tres enfoques. Por lo tanto, la realidad administrativa entra en conflicto con el ideal constitucional de cada uno de los enfoques. Como resultado, el campo de la administración pública es visto por los seguidores de cada uno de estos "campos" como "afectados por un núcleo teórico débil o ausente" (Waldo, 1975).

Rosenbloom comprende la ausencia de un núcleo teórico identificable para la administración pública Norteamericana, la falta resultante de consenso entre los expertos en cuanto a su campo, y la llamada "crisis de identidad" como fallas de los enfoques principales para comprender la realidad del colapso de la separación de los poderes en el ramo administrativo. La separación de poderes se manifiesta también como una "separación de teorías administrativas."

Tensiones en el liberalismo que afectan la administración pública

Aunque la separación de poderes es un motivo poderoso para entender las tendencias centrifugas de la teoría administrativa moderna, las

tensiones que existen entre los enfoques divergentes de la teoría pública administrativa son mejor entendidas dentro del contexto de tensiones más básicas que caracterizan la “profunda estructura” del pensamiento liberal. Benjamin Barber explora las tensiones del liberalismo exponiendo sus tres “personalidades” dominantes, a las cuales él llama tendencias “anarquista”, “realista”, y “minimalista” (Barber, 1984). La política liberal combina aspectos de las tres tendencias.

Cada una de las tres tendencias dominantes puede ser vista como una respuesta política al conflicto. El conflicto considerado como la condición fundamental de la política democrática liberal. Cada tendencia sugiere enfoques diferentes para la mejora social del conflicto. Por ejemplo, el anarquismo es la antipolítica del liberalismo. El conflicto es visto como un problema creado por la política, más que una condición natural de la sociedad para que ésta sea mejorada a través de la política.

La tendencia anarquista es inherentemente hostil al poder político, y, de acuerdo con Barber, es especialmente hostil al poder político democrático, “el cual porque es más legítimo, es menos resistible.” El poder del Estado es inherentemente hostil a la libertad humana. Las actitudes políticas que favorecen un gobierno limitado o mejor aún un gobierno inexistente, derivan de la tendencia anarquista. El imperativo anarquista en la política Americana es quizá mejor resumido en el viejo dictamen, “el gobierno que gobierna mejor, gobierna menos.”

La tendencia realista es la “política real” del pensamiento liberal. El conflicto es visto como natural en la sociedad civil y en efecto como una de sus características definidas. De acuerdo con la tendencia realista, el conflicto debe estar reprimido y canalizado en formas benéficas a través del ejercicio de juicio del poder. Para ésta tendencia, “es el uso del poder en la búsqueda de intereses privados [y libertades] lo que justifica al gobierno” (Barber, 1984, p. 11). Las instituciones políticas inhiben las pasiones del hombre y domestican al conflicto, transformándolo en una competencia ordenada entre

grupos.

Los realistas están generalmente interesados en usar el poder político para exigir poderes individuales. Ésta es una fuente importante de tensión dentro del estado liberal. Para los anarquistas, el realismo posee un serio problema que en la búsqueda del poder está fundamentalmente en desacuerdo con la preservación de la libertad. La tensión entre libertad y poder – entre fines y medios – parece estar predestinada en la tradición política liberal. El estado soberano, empleado como un instrumento de derechos naturales, acumula suficiente poder para poner en peligro aquellos derechos.

La tendencia minimalista del liberalismo nace del dilema planteado por unión de las tendencias anarquista y realista. ¿Cómo lidiar con el poder soberano realista y con la realidad del afán interminable del hombre por el dominio sin tener que recurrir al anarquismo? El conflicto es visto por la tendencia minimalista como surgido de dentro de la misma tradición liberal. Tal conflicto, ni es negado por la tendencia anarquista ni tampoco efectivamente canalizado por el ejercicio del poder realista. En contraste, la tendencia minimalista podría lidiar con esto a través de la tolerancia, buscando inventar o moldear instituciones, costumbres, y actitudes de manera que permita a la sociedad vivir con el conflicto y la disidencia.

La tendencia minimalista tiende a ser hostil para los individuos (anarquistas) y para el poder del estado (realistas); y para la concentración del poder en ambos es peligroso. El poder es especialmente peligroso en manos de la gente, porque ahí es donde está en su forma más vulnerable y autoritaria.

Aunque el marco del pensamiento liberal está lleno de tensión, los tres enfoques dominantes del liberalismo se apoyan mutuamente y son lógicamente necesarios el uno al otro.

En palabras de Barber,

El minimalismo ha buscado consistentemente reducir la fricción que ocurre cuando se afecta la libertad individual y el poder del estado, cuando se tocan las tendencias anarquista y realista. Esto llama

hacia una visión de una sociedad civil como una forma intermedia de asociación que liga a los individuos no coercitivamente y que media la relación del poder entre individuos fragmentados y un gobierno monolítico (1984, p. 17).

Democracia y burocracia en el Estado liberal

Barber pierde una oportunidad al no extender su planteamiento para incluir ciertas instituciones familiares de democracia liberal, lo cual se puede hacer muy rápido. Por ejemplo, podemos concebir democracia y burocracia como fundamentadas precisamente en la unión e interacción entre las tres tendencias del liberalismo. Específicamente, la combinación de las tendencias anarquista y minimalista termina en una política que valora, simultáneamente, individualismo, derechos naturales y privacidad, pero también valora la tolerancia de perspectivas divergentes, un pluralismo de intereses y un gobierno que interfiere con las libertades individuales. Esto es democracia liberal en el mejor de los casos.

En la política democrática liberal, la razón y la duda se combinan para producir una política que, mientras respeta el individualismo, es sin embargo escéptica acerca de la habilidad de las personas para ejercer el poder justamente en la búsqueda de los derechos individuales. Un gobierno limitado y responsable es la norma orientadora, y la distribución de poderes está hecha para que estos puedan ser diluidos. Los valores democráticos de representación, interés y responsabilidad predominan. La política democrática liberal resulta de la unión e interacción de las tendencias anarquista y minimalista del liberalismo.

Por otro lado, la combinación de las tendencias anarquista y realista termina en una política que no sólo valora los derechos individuales y las libertades sino que también respeta el poder político y el poder de la ley para lograr propósitos públicos. Los fines del gobierno están expresados en el respeto anarquista por los derechos individuales y

las libertades; la obsesión realista con el poder político provee a los jefes medios para proteger estos derechos.

El poder al servicio de la libertad combina razón y ciencia para producir una política que respeta el individualismo y asegura los derechos individuales a través del ejercicio del poder. Un gobierno positivo es el telos orientador de ésta rama de la política liberal, y el aparato del estado es el vehículo que le da expresión. La razón instrumental es la norma orientadora; eficiencia, economía, y eficacia son los valores predominantes. Así, la política burocrática resulta de la unión entre las tendencias anarquista y realista del liberalismo (Ver tabla 2 para detalles de la interacción entre varias tendencias).

Tabla 2
Democracia y Burocracia en combinaciones con las tres tendencias dominantes del liberalismo

Tendencia Dominante del Liberalismo	Definición implícita de Política	Estilos Dominantes de la Política	Forma Resultante de la Política Liberal
Minimalista	La aplicación de la duda a las relaciones humanas	Tolerancia, pluralismo, y no interferencia	Minimalista
Anarquista	La aplicación de la razón a las relaciones humanas	Individualismo radical, derechos naturales, y propiedad privada	Anarquista
Realista	La aplicación de la ciencia a las relaciones humanas	Poder, ley, y control	Realista

Diagrama de flujo de la Tabla 2:

- Minimalista y Anarquista se combinan para formar Política Democrática.
- Minimalista y Realista se combinan para formar Política Burocrática.

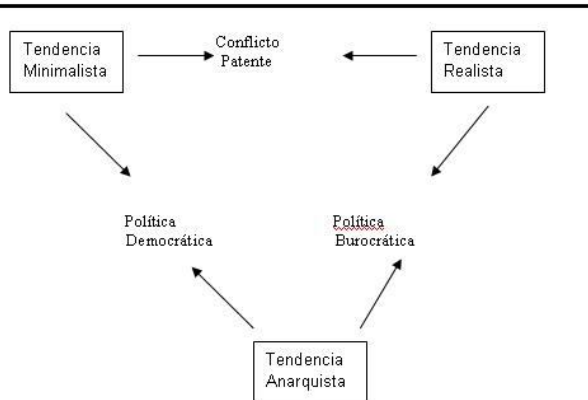
Tres conclusiones importantes concernientes al conflicto entre democracia y burocracia se obtienen del análisis previo. Primero, tal conflicto es inherente en la tradición liberal, que contiene características que favorecen a ambas formas de organización política.

Segundo, el conflicto democracia-burocracia resulta de prioridades opuestas representadas por el componente minimalista de la política democrática y el componente realista de la política burocrática. El minimalismo se esfuerza para limitar las acciones del gobierno, así como el realismo se esfuerza por expandirlo.

En el liberalismo, existe una tensión sin resolver entre la noción de un estado mínimo, que busca prevenir la expansión y el abuso del poder gubernamental, y el de un estado poderoso, que busca expandir el poder en el esfuerzo por asegurar los fines apropiados del gobierno. Los dos parecen estar inútilmente opuestos; sin embargo, ambos son

requeridos por la lógica del liberalismo (ver figura 1). En efecto, el liberalismo sería en gran parte inconcebible sin ellas.

Figura 1
La Estructura del Liberalismo: Interacción Entre las Tres Tendencias Dominantes



Y tercero, en éste marco, la política democrática y la política burocrática son formas de política liberal. Estas emergen precisamente de las combinaciones de las tendencias dominantes del liberalismo.

Estas conclusiones dan un panorama del conflicto entre democracia y burocracia en la tradición liberal. Lo que parece claro es que ambas pueden ser justificadas a causa de los principios liberales. Pero las características de ambas también excluyen el desarrollo efectivo de una teoría coherente de administración democrática.

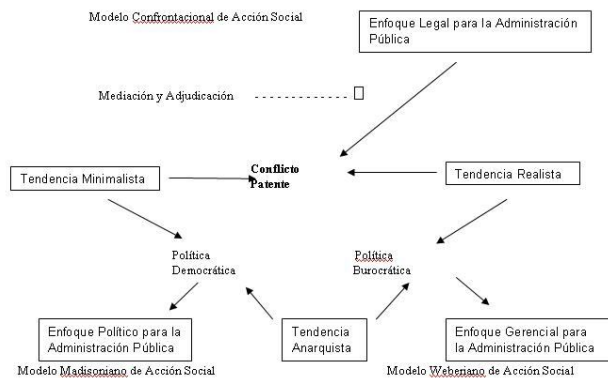
Teoría pública administrativa y liberalismo

Éste marco puede ser empleado favorablemente para justificar la calidad permanente de las tensiones entre los tres enfoques de la teoría pública administrativa que menciona Rosenbloom. Los tres enfoques teóricos tienen conexión directa a los modos característicos de la política liberal. En esta perspectiva, la tensión entre los tres enfoques son reflejos de tensiones más profundas entre las tendencias minimalista y realista del liberalismo y a la búsqueda de instrumentos para mediar su conflicto.

Tomándolos por separado: el enfoque

gerencial está directamente ligado a la forma burocrática de la política liberal; el enfoque político está enganchado a la política democrática liberal; y el enfoque legal ha surgido de los esfuerzos para mediar los conflictos que emergen entre los otros dos (ver la figura 2.)

Figura 2
Las Relaciones de los Tres Enfoques para la Teoría Pública Administrativa en la Profunda Estructura del Pensamiento Liberal



En su afición por un comportamiento instrumentalmente – racional, el enfoque gerencial comprende un modelo claramente Weberiano de acción social y de estructura institucional. El modelo gerencial suministra las características dominantes de la política burocrática como lo aplicado en los problemas prácticos del gobierno en el estado liberal.

En contraste, el enfoque político para la administración pública comprende un modelo Madisoniano de acción social. El modelo político abarca los valores dominantes de una democracia pluralista como los aplicados en las actividades concretas de los administradores públicos.

Finalmente, el enfoque legal ha evolucionado para mediar los conflictos inevitables que surgen dentro del régimen liberal entre los enfoques gerencial y político (es decir, entre la burocracia y la democracia). En este contexto, las cortes sirven para mantener el balance del sistema gubernamental en general, buscando puntos específicos de alojamiento cuando sea que surjan los conflictos o tomando decisiones por mandato. Para éste fin, un modelo confrontacional de acción social es empleado de manera que las implicaciones de otras tradiciones puedan ser distinguidas en la búsqueda de la justicia

en circunstancias particulares. El modelo legal provee los elementos principales de acción judicial en la mediación del conflicto entre la promesa democrática y la realidad administrativa.

El papel del enfoque legal es único en el contexto, pues en la búsqueda por adjudicar las tensiones entre los otros dos enfoques, éste a menudo entra en conflicto directamente con estas dos (Rosenbloom y Carroll, 1990). La discreción ejercida por las cortes entra en conflicto con el énfasis que hace el enfoque político sobre el consenso democrático; sus objetivos a menudo entran en conflicto con el énfasis que hace el enfoque gerencial sobre la eficiencia.

La fuerza primaria dentro de éste contexto es centrífuga: los tres enfoques para la teoría pública administrativa se atraen en direcciones separadas. Dentro del contexto de la figura 2, el enfoque de Rosenbloom para entender la teoría pública administrativa llega a ser bastante rígido. Las coincidencias que existen entre los enfoques político y gerencial están limitadas al componente anarquista que comparten por igual la política democrática y la política burocrática. Esto es, sus objetivos – la protección de los derechos individuales y las libertades – son los mismos; donde difieren es en los medios que utilizan para alcanzarlos (i.e., en los modelos Madisionianos versus modelos Weberianos).

Por lo tanto, la teoría pública administrativa se enfrenta con problemas desde sus raíces. El campo de la administración pública está hoy sin un núcleo unificador porque tal unidad no está permitida dentro de la profunda estructura del pensamiento liberal. El liberalismo niega a la administración pública una oportunidad para integrar los diversos elementos de la teoría administrativa contemporánea.

La crisis de identidad de la administración pública Norteamericana deriva del carácter esquizofrénico del liberalismo. Como tal, la administración pública ha heredado de su padre liberal el bagaje intelectual de una personalidad dividida. Afortunadamente, entender el problema en estos términos permite el desarrollo de algún asesoramiento para los administradores públicos

quienes a menudo deben navegar entre valores opuestos.

Orientación práctica para los administradores públicos

El problema para el administrador es que las actividades que difieren de las expectativas públicas serán consideradas como dudosas, si no es que completamente fuera de los límites normales de rectitud. Una coincidencia de perspectivas como las que existen entre las expectativas públicas y el comportamiento administrativo podrán satisfacer estándares comunes de legitimidad; una falta de congruencia puede ser altamente problemática.

Cada enfoque de la teoría pública implícitamente abarca estándares de legitimidad para la acción burocrática. Cada uno diverge tajantemente de los otros. Por ejemplo, el enfoque gerencial legitima actividades administrativas que promueven eficiencia, economía y eficacia como los fines propios del gobierno.

En el caso del enfoque político, se requiere una estricta congruencia entre la acción administrativa, resultados políticos, y las aspiraciones democráticas de los ciudadanos. Ésta se da a través de adherencia por los administradores a la “intención legislativa”. Un sentido de confianza e intimidad entre los administradores y el público podría tener lugar. Manteniéndose en contacto con el público, los administradores hacen más sensible al gobierno, y de ese modo promueven la legitimidad del gobierno.

Finalmente, el enfoque legal legitima la acción administrativa que respeta la primera enmienda de los derechos y libertades de los individuos, el proceso debido, y los derechos en la Constitución. Un factor complicado es que la separación de poderes legitima la acción administrativa sólo bajo el enfoque legal. La tensión en cuanto a lo que constituye la acción legítima no está anticipada dentro de la separación de poderes; todas las acciones de los administradores deben ser fáciles de seguir para otorgarles autoridad en la Constitución o en la ley. Aún así el liberalismo

proporciona bases para la acción gubernamental legítima, por lo menos bajo los tres enfoques de los que he hablado.

Sin embargo, estos pueden superponerse en circunstancias particulares, los tres estándares de legitimación están en conflicto uno con otro. Por lo tanto, los administradores deben ejercer el cuidado y el juicio al aplicar enfoques conceptuales a situaciones prácticas, especialmente donde los valores públicos y las percepciones pueden entrar en conflicto con los requerimientos “administrativamente correctos” del momento. Esto necesita una sensibilidad aguda a las posibilidades que puedan existir en estas circunstancias. En general, cuatro posibilidades pueden ser consideradas en cuanto a la relación de percepciones públicas para los enfoques administrativos. Estas posibilidades están representadas en la Tabla 3.

Tabla 3
Posibles Relaciones Entre Percepciones Públicas y Enfoques Administrativos

Percepciones Públicas Predominantes	Valores Administrativos Predominantes	
	Valores Gerenciales	Valores Políticos
Valores Gerenciales	Enfoque Gerencial	Conflicto Potencial*
Valores Políticos	Conflicto Potencial*	Enfoque Político

*Requiere una solución negociada. En caso de un fracaso en las negociaciones, o una falla en el diálogo para resolver asuntos fundamentales, la acción judicial puede ser necesaria.

El reto del administrador es dar soluciones a los problemas que son gerencialmente racionales y políticamente viables. Esto requiere de inteligencia y esfuerzo. Los conflictos en los valores necesitan un enfoque flexible, concentrado en tal fundamento así como existe, y sensible a la satisfacción de los consumidores de los servicios del gobierno.

Las habilidades para negociar, el arte de vender, y un comportamiento que proyecte un sentido de seguridad llegan ser cualidades esenciales de un administrador eficaz al negociar en situaciones difíciles del gobierno donde los conflictos de valores pueden existir. Debido a la estructura interna del liberalismo, no existe una teoría importante que sirva como base para dar un asesoramiento definitivo.

Esto significa que, por un lado, lo que funciona bien es principalmente resultado de la habilidad del administrador para tomar ventaja de las circunstancias. Los enfoques puramente circunstanciales como lo es el “director por un minuto”, por otro lado las prescripciones son demasiado simplistas. Los problemas administrativos son muy complejos para ser encapsulados por un análisis de un minuto, y a menudo la confusión puede existir en lo que realmente es el problema.

Por lo tanto los directores deben ser flexibles pero rigurosos; serviciales pero conscientes de los objetivos administrativos reales para los que ellos trabajan. Usando conceptos como los que se aportan en este artículo, los administradores públicos pueden agregar un grado de rigor a su enfoque en los problemas públicos. Finalmente la cultura política liberal en la que ellos operan puede ubicarlos a merced de sus propias estrategias. A falta de una teoría, ellos se aferran a ésta orientación que pueden encontrar en circunstancias particulares.

Esto pone en relieve la tremenda responsabilidad de los administradores públicos para preservar la democracia liberal en su trabajo. Esto acentúa la importancia de la gestión para la preservación de la democracia en el estado liberal, y esto inspira un sentido de respeto respecto a que tan bien funciona el administrador público en lo que puede ser descrito como circunstancias inherentemente difíciles. “Invitum Sequitur Honor.”