

The renovation and reassertion of the refounding

Editores invitados: Chad B. Newswander, Sara Mattingly-Jordan y Daniel Boden

Por Oscar Oszlak

Con motivo de su 50 aniversario, la revista *Administration & Society* le dedicó un número especial al tema de la *refundación de la administración pública* (Volumen 50, N.º 5, mayo 2018). Ya el título da por sentado que el lector está familiarizado con la corriente de pensamiento denominada *Refounding Public Administration*, al mencionar, simplemente, que el número trata sobre la renovación y reafirmación de la refundación, sin indicar de qué. Los editores se proponen reflotar uno de los múltiples paradigmas que conoció este campo especializado del conocimiento hace varias décadas.

En efecto, en 1982, junto con otros colegas, Gary Wamsley lanzó el denominado *Manifiesto de Blacksburg*, en el que planteaban que la administración pública estadounidense requería ser refundada a fin de adquirir legitimidad y eficacia. Los principios y procesos de la administración y la ciencia del management que se habían desarrollado durante el siglo xx proporcionaban un fundamento inadecuado. En ese entonces, los autores del Manifiesto hicieron un llamado a reconceptualizar la administración pública como una «cuestión de gobernanza», lo cual significaba «administrar en un contexto político» dirigiendo las competencias de gobierno hacia «el más amplio interés público posible», sobre la base de «la perspectiva de la agencia» y «el proceso de gobernanza constitucional».

En 1990, el libro *Refounding Public Administration* reunió las reflexiones de algunos de los autores del Manifiesto. El difundido texto sostuvo un argumento multifacético según el cual el Gobierno es, propiamente, un agente y activo servidor del bien público. En su momento, se constituyó en uno de los pocos libros que eligió definir la administración pública como campo distintivo de la ciencia política, con su propia tradición

teórica y razón de ser. En tal sentido, el libro se instaló en el sendero abierto por textos clásicos como *The Administrative State*, de Dwight Waldo, o *Democracy and the Public Service*, de Frederick C. Mosher.

Un nuevo volumen, *Refounding Democratic Public Administration*, fue editado por Wamsley y Wolf en 1996, en la senda abierta por el anterior. Allí se planteó que el sistema político de los Estados Unidos atravesaba una seria crisis gubernamental, a raíz de que los líderes políticos solo sabían cómo hacer campaña, no cómo ganar consenso sobre objetivos u orientar cursos de acción favorables a la nación. Consideraban que la administración pública es central al proceso de gobernanza y, por lo tanto, se ve forzada a compensar la creciente inadecuación de los líderes. El libro proponía, entonces, rever la relación entre los servidores públicos y los ciudadanos a los que sirven, observando cómo la administración pública puede equilibrar constructivamente fuerzas de cambio y estabilidad, de modo que la democracia pueda evolucionar y madurar.

Ahora, los autores de este número especial, con el propio Wamsley a la cabeza, reconocen que el viejo Manifiesto y las ideas difundidas décadas atrás han perdido seria consideración académica, y, por lo tanto, se proponen renovar y reafirmar sus principios refundacionales. Apelando a una remanada metáfora —en este caso, la nave de la administración pública—, consideran que, en su momento, buscaron soluciones a los peligros de que naufragara y, lejos de «retroceder frente a los ominosos vientos e impredecibles olas» que podían hundir la institución de la administración pública, los refundadores pusieron proa directamente a la tormenta. Para ellos, la administración pública tiene un legítimo papel de dirigir y conducir algunas partes del Estado. Consideran, sin embargo, que los tiempos tormentosos han regresado: la política crea brechas cada vez más profundas, enfrenta entre sí a los ciudadanos y a estos con el Gobierno en todos sus niveles. La Administración Pública (así, con mayúsculas) se ve enfrentada de nuevo a una tempestad. Y, si bien las condiciones partidarias son hoy muy diferentes a las del pasado, la Administración Pública se ve empujada a uno y otro lado de modo similar. Debe soportar el poder de hombres de negocios que solo buscan

hacer crecer sus fortunas y critican que la burocracia estadounidense sea ineficiente. También enfrenta el poderío de actores políticos que acusan a esa burocracia de trabajar para sí misma y subvierte los intentos de líderes democráticos por controlarla. Debe responder asimismo al reclamo de que impide a los ciudadanos involucrarse activamente en la resolución de problemas públicos. E incluso debe vérselas con el creciente ahucamiento del Gobierno federal y la emergencia de redes de gobernanza.

Estas preocupaciones y desafíos reclaman una renovación y reafirmación de la tradición de Blacksburg, en una revisita que permita descubrir nuevas respuestas a estas apremiantes cuestiones contemporáneas, en una época de dispersión, divisionismo y diferenciación. Luego de este posicionamiento inicial de Wansley frente a la vieja y nueva refundación, Chad B. Newswander, Daniel Boden y Lynita K. Newswander manifiestan su preocupación frente al hecho de que la refundación ha perdido gradualmente su apelación y se ha vuelto casi irrelevante para tratar las cuestiones intelectuales y prácticas de este campo. Por ello, debe actualizarse para permitir que una gobernanza hoy dispersa abrace una más fortalecida perspectiva de autogobierno. Los ciudadanos pueden asumir su legítimo lugar en una república constitucional para que mediante su reunión y organización, puedan ayudar a gobernar. Este cambio se ajusta a las nuevas realidades políticas que llaman a promover los deberes cívicos en la resolución de problemas públicos, sea que las soluciones se originen en el sector público o privado.

Otra colaboradora del número, Sara Mattingly-Jordan, le otorga mayor importancia al desarrollo conceptual, lo que la lleva a revisar críticamente la concepción fundacional del proyecto Blacksburg para descubrir los hilos conceptuales que requieren retejerse para avanzar teóricamente en el campo de la administración pública. Construyendo sobre esta aproximación y con relación al involucramiento cívico en la gestión pública, Larkin Dudley, Kathryn Webb Farley y Noel Gniady Banford reportan los resultados de 61 entrevistas realizadas en agencias federales con relación a tres temas de los refundadores: qué importancia

acuerdan a la deliberación, a quiénes escuchan y cómo facilitan los procesos de interacción. Sus resultados indican que, si bien las agencias hacen esfuerzos para involucrar al público, existen muchos desafíos para que esa participación sea relevante, lo cual acarrea consecuencias en términos de legitimidad y confianza.

Matthew Fairholm también busca reforzar otro hilo de los refundadores, esta vez referido a la cuestión del liderazgo, que, en su momento, descuidaron. El artículo insiste en la necesidad de construir teoría y un modelo a través del análisis del desarrollo de los estudios sobre liderazgo para que el enfoque refundacional resulte más contemporáneo y práctico. El proceso de actualización de la refundación es continuado en un trabajo de Gray and Mattingly-Jordan que explora cómo ciertas ideas clave del proyecto Blacksburg pueden resultar más influyentes si se adopta una réplica aún más conservadora que la de los refundadores. Los autores invitan a una elaboración discursiva acerca del solapamiento que observan entre pensadores conservadores, como Michael Oakeshopp, y porciones de la perspectiva Blacksburg, especialmente la esbozada por John Rohr y Charles T. Goodsell; en particular, sobre los desafíos del poder discrecional de los servidores públicos en una democracia constitucional.

Los autores reconocen que revivir el proyecto Blacksburg requerirá una discusión más prolongada, que este número especial no agota. Su posición es definitivamente ética y normativa, aunque, desde su perspectiva, se pretenda audaz y provocativa. Sus posturas irradian un relativo optimismo, pero también denotan cierta ingenuidad. Reaccionan frente al desprecio que advierten con relación a la Administración Pública y reivindican el ethos de la refundación, renovación y reafirmación de su perspectiva, para que la administración pública gobierne para lograr un buen gobierno. Afortunadamente, reconocen tener suficiente sentido común como para ser conscientes de que este tipo de autoridad de gobierno tiene sus límites y de que, en lugar de tratar de consolidar y centralizar autoridad, la Administración Pública —de nuevo, con mayúsculas— debe comenzar a empoderar a otros para que se sumen al proceso de gobernarse a sí mismos y a formar una más perfecta unión con el pueblo.

No hay duda de que el enfoque de la refundación de la Administración Pública constituye apenas uno más de los múltiples paradigmas que, durante el último medio siglo, se han disputado la preeminencia en el pensamiento —y, a veces, la orientación de la práctica— de la gestión pública. Desde fines de los sesenta, comenzaron a cuestionarse los cimientos de la administración científica y la racionalidad burocrática a través de la perspectiva de Minnowbrook y la *New Public Administration*. Su acerba crítica renovó los enfoques tradicionales, cuestionando su relevancia y adoptando una postura antipositivista, ética, innovativa, preocupada por el ciudadano y la equidad social. A partir de entonces, nuevos enfoques se fueron sucediendo: *Minnowbrook II*, *New Public Management*, *Reinventing Government*, *Good Governance*, *Electronic Government*, *Public Service Approach* u *Open Government*, entre otros.

Cada uno de estos paradigmas respondió a particulares épocas de cambio y cambios de época. Pero todos ellos tuvieron centralmente en consideración las circunstancias propias en que se desenvolvía la administración pública en los Estados Unidos. En tal sentido, siempre tuvieron un carácter idiosincrático y parroquial, denunciado incluso por esclarecidos especialistas del tema en su propio país. Ninguno de estos enfoques, a mi juicio, refleja la especificidad contextual e histórica de la administración pública de los países de América Latina. En todo caso, el conocimiento de esta sucesión de enfoques nos permite recorrer comparativamente la evolución de este apasionante campo de estudios en la principal usina de producción académica del mundo.

Tal vez debamos esperar que así como la *Minnowbrook Perspective* se renueva desde 1968 cada 20 años¹, la perspectiva refundacional también se sume a la moda de reencarnación periódica, en sucesivos intentos de recuperación de relevancia y vigencia. Una verdadera tarea de Sísifo.

¹ Tres ya se llevaron a cabo en la Universidad de Syracuse en 1968, 1988 y 2008.