

Infiltración, exclusión y posverdad: la Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto

Por Ricardo Schmukler*

Resumen

En este artículo se discuten los límites del accionar de la Administración Pública (AP) respecto de la noción de *gobierno-en-contexto*, promovida por David John Farmer (2020), y los factores que la constriñen. Constituidos en una trinidad nefasta, la infiltración del Gobierno por intereses corporativos, la exclusión de los sectores vulnerables y el recurso a la posverdad, preeminencia de las opiniones y relatos sobre los hechos, son factores de ineludible consideración. En este marco, la AP podrá aportar efectivamente a la gobernanza toda vez que sus agentes logren trascender los mitos justificadores de sus supuestas limitaciones, especialmente la de poseer un carácter meramente instrumental y operar con neutralidad valorativa. Esta disposición, sedimentada en la mentalidad tradicional en la AP, constituye un «mal mito» de la gestión pública, que se traduce en impotencia ante aquellos factores e impide confrontarlos de manera efectiva.

Palabras clave

Administración pública, gobierno, exclusión, posverdad, valores públicos.

Abstract

This paper reflects upon the limits of the actions of public administration with regard to the notion of government-in-context, advanced by David John Farmer (2020), and the factors that constrain it. The infiltration of government by corporate interests, the exclusion of vulnerable sectors and the resource to post-truth, or the preeminence of opinions and stories over facts, need to be under consideration. Within this framework, PA is able to contribute effectively to governance as long

* Director de la Maestría en Administración Pública de la UNLP y miembro de la Comisión del Doctorado en Administración Pública de la UBA.

rschmukler@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4024-7740>

as its agents manage to overcome the myths justifying its supposed limitations, especially being merely instrumental in nature and working with value neutrality. This constitutes a consolidated myth of public management which has proved to be as hard to see as to confront.

Key words

Public administration, government, exclusion, post-truth, public values.

1. Ideas y prácticas de gobierno y administración pública

En un sentido restringido y convencional, las nociones de *gobierno* y *administración pública* (AP) remiten a oficinas y burócratas, a poderes que los obligan y protegen en la función de proveer bienes, servicios y cargas que alcanzan a todos (o deberían hacerlo), conforme a leyes y ordenanzas que todos cumplimos (o deberíamos cumplir), dado que la ley y el orden son principios activos de la institucionalidad del Estado al que sirven. En un sentido más general, estos conceptos también aluden a la memorización colectiva y recurrente de destinos dichosos presuntamente inexorables, el goce de derechos a ser garantizados, y el amparo de los juramentos y los símbolos patrios.

No obstante, gobierno y AP han dejado de ser la constelación exclusiva de los despachos oficiales y los poderes formalmente alocados. Sus formas han mudado y siguen transformándose, progresivamente, permitiendo que otras organizaciones y mecanismos de interacción participen de lo que solemos entender por gobierno y AP. El modelo republicano de la democracia representativa —con los típicos poderes de gobierno diferenciados y una administración burocrática adecuada al servicio de las estrategias y políticas— ya no rige de modo excluyente, si acaso alguna vez lo hizo. En buena medida, las actuales crisis de gobernabilidad son crisis de la desilusión de una ciudadanía perdida y la exigente certidumbre —desamparada y en estado de desconfianza— de que es preciso repensar, rehacer y revalorar las formas de gobierno y AP que la misma ciudadanía, en tanto forma soberana del Estado, insistentemente reclama.

La paradoja de esta condición es que categorías tradicionalmente asociadas a la redescrición del campo público —como *gobierno*, *mercado* y *sociedad civil*, entendidas como esferas relativamente autónomas de dominio, que dan contenido subyacente a las formas de pensar, actuar y valorar la gestión pública por parte de la mayoría de sus agentes— son las mismas que dificultan o directamente impiden reconceptualizar el campo y su tarea. El lenguaje que articula el entendimiento necesario para adquirir nuevos saberes es el mismo que obstaculiza abordarlos, y complejiza la labor de resignificar las estructuras y procesos que consolidaron el substrato mental con que se parangona respecto del pasado; y con el cual, al apelar a conceptos y tecnologías del presente, se intenta prefigurar escenarios futuros. Como irresoluble paradoja, el lenguaje con el que se intenta reconfigurar el propio de la AP —para decirlo con Farmer (1995)— aboga por un mundo al que no logra acceder por los medios que auspicia.

La necesidad de implantar cambios radicales en las estructuras y los modos de la gobernanza es un tópico exaltado desde hace décadas. No han faltado intenciones ni programas para ello a nivel nacional, subnacional e internacional. En ese contexto, la denominada *problemática posmoderna* ingresó al debate académico y político a fines de los ochenta, mientras la ortodoxia del campo público —afirmada en el tradicional ejercicio de la autoridad y la aplicación de las leyes— se destinó a renovar la gestión de gobierno y AP apoyada en teorías transaccionales. Los postulados de la Nueva Gerencia Pública, bases de la ola reformista de los noventa, respaldaron la adopción, o, al menos, el auspicio, de formas de gestión según la lógica del mercado, inscriptas en la misma ortodoxia (Cunill Grau, 2004). En la práctica, las reformas que siguieron esta orientación económica aportaron a una estrategia conservadora de la racionalidad instrumental y propositiva del régimen político y la organización administrativa vigente, lo que contribuyó consciente o inconscientemente al dilema arriba planteado.

La crítica *posmoderna*¹ de aquellos años apuntó a la ampliación de la esfera pública, signada por lo que se interpretó como proceso de sensible pérdida de robustez y sentido sustantivo de la realidad percibida como tal, y desapego respecto de las ilusorias garantías del régimen político y administrativo formal. Para los críticos, en esta fase, las palabras y las cosas se divorciaban y perdían los significados inequívocos que se les reconocía en el marco de discursos pretéritos, de manera que se tornaron en autoreferenciales o significativas solo en círculos interesados, cada vez más estrechos (Fox & Miller, 1996).

La autorreferencia (y la autocongratulación) plagaron la práctica política y, por *default*, la administrativa. Símbolos abstractos y consignas, ya no hechos verificables, pasaron a ser el objeto primario de la negociación política, reducida así a simulación, y los relatos desplazaron al desempeño como forma de corroboración. No obstante, la crítica fue desatendida y se favoreció el reacomodamiento defensivo de la ortodoxia AP, alumbrado por la promesa *gerencialista*. La incongruencia entre la práctica política y administrativa de las últimas décadas y los ideales de una república democrática, incongruencia largamente denunciada, se mantuvo vigente.

Es insensato asumir el dilema y a la vez descartar afrontarlo con un abordaje diferente. No parece haber descargos inteligentes ante la opción de intentar que algo constructivo y benéfico emerja en una nueva consciencia de la relación entre las formas de pensarnos y actuar como personas que viven en común y construyen una vida en común. En este prospecto, que incluye sustantivamente a la gobernanza, el desempeño de los agentes no estaría desligado de su apego emocional, afectivo con la gestión y su interpretación supondría una genuina *erótica* de la función pública (Catlaw, 2006).

¹ A raíz de la publicación de *Postmodern Public Administration*, de Charles J. Fox y Hugh T. Miller, esta denominación genérica se popularizó para identificar autoras/es enrolados en la corriente crítica de la ortodoxia, como Michael Harmon, O. C. McSwite (Cynthia McSwain y Orion White), Camilla Stivers y otros nucleados en la Public Administration Theory Network. David John Farmer es uno de los más influyentes teóricos en esta perspectiva que, con mayor propiedad, preferimos denominar *postradicional*.

Hablar de gobierno y AP actualmente es hacerlo de un contexto de múltiples interacciones entre agentes oficiales y no oficiales; múltiples interrelaciones entre oficinas públicas y privadas, asociaciones civiles, profesionales, culturales, academias, medios de comunicación, corporaciones sindicales y empresariales, iglesias, agrupaciones y hasta individuos singularmente influyentes. Todas estas personas, de existencia física, jurídica y, en todo caso, políticamente efectivas, inciden en la gestión de gobierno y AP a través de mecanismos de intervención, presión, sugestión, patronazgo e influencia, que las convierte en agentes materiales del proceso político y administrativo. David Farmer denomina *gobierno-en-contexto* (o *en totalidad*) a esta configuración de la gobernanza, en lo cual coinciden otros autores y perspectivas analíticas y programáticas del campo².

Para orientar y condicionar procesos de la vida social y comportamientos individuales, actualmente las leyes no son más decisivas que los algoritmos (quizás lo sean menos) y la relación entre gobierno, AP y ciudadanía está más afectada por la dependencia de los teléfonos celulares que por las consecuencias de los comicios. El *marketing* se usa para sujetar a las personas en mayor medida que las convicciones atesoradas «desde siempre». Los políticos electos aún gobiernan y los burócratas administran desde despachos oficiales, pero también se gobierna desde la radio, la TV, los celulares, los negocios (legales e ilegales), los sindicatos, los inversores, las iglesias, los foros nacionales e internacionales, y otros operadores con capacidad de movilizar.

La tecnología modifica progresivamente las formas del trabajo, a la vez que los procesos de innovación no habrán de detenerse. Esto obliga a contextualizar las capacidades y los modos de desempeño de los servidores públicos en escenarios prospectivos inciertos, y, por ende, invita a recurrir a la reflexión imaginativa, precedida por esa forma de la prudencia que es la observación serena, o contemplación³. Asimismo, la tecnología permite que agentes no asociados tradicionalmente a la idea de gobierno y AP se apropien, en gran medida —y en forma creciente y aparentemente irreparable—, de la producción,

² *Gobierno abierto, sociedad abierta, nueva gobernanza democrática* y otras denominaciones corrientes aluden a esta transformación (Garay, 2014).

³ Sobre la importancia y alcances de la contemplación en este contexto, ver Farmer (2005, 2010, 2016, 2018a) y Schmukler (2009, 2016, 2018a).

la acumulación, la circulación y el uso de información sensible e insensible de y para los ciudadanos. Los datos sobre los que, en forma individual y colectiva, hemos perdido control abarcan desde los que develan identidad y bienes hasta los que asocian disposiciones del humor, preferencias íntimas y hábitos sobre los cuales, en otros tiempos, era posible ejercer control y reserva, a modo de autoridad. Esto es, los cambios en las formas de gobierno y AP son cambios en los conceptos y las manifestaciones sociales de la autonomía individual y colectiva, y la forma de relacionarlas; modificaciones en la confianza que otrora merecían y las expectativas que generaban las instituciones, desde la familia y la escuela al Parlamento y la Justicia. En este sentido, no puede negarse ya que parte de los cambios introducidos —y los que seguirán incorporándose— afectan a la institucionalidad republicana y democrática, lo cual desgasta la relevancia y legitimidad de la representación. Los cambios disparados desde la innovación tecnológica, en suma, expanden los límites de las capacidades materiales de la vida social, pero lo hacen a expensas de transformar sustantivamente el pretérito locutorio de la confianza y los actos de poder.

En este contexto, es lícito renovar la pregunta: ¿por qué Administración Pública? La respuesta que se intenta aquí, con Farmer, es que «la Administración Pública puede ayudar al gobierno a gobernar mejor en términos de políticas» (2020, p. 22). Naturalmente, en un marco de legitimidad republicana y democrática, en Estado de derecho, y no bajo formas antirrepublicanas y autocráticas de ejercer el poder.

2. Frustración de una gobernanza renovada

La declaración de Farmer anteriormente resaltada es un supuesto teórico que merece ser precisado. ¿Qué hay de «real» y «verdadero» en las teorías, como para que en el ámbito de la gestión pública nos intereseamos y comprometamos con ellas? ¿Qué búsqueda rigurosa y «justa» implica teorizar en AP, un campo tan exigido por la práctica, que ha llevado a la mayoría de sus contribuyentes a desdeñar las teorías como innecesarios adornos intelectuales, elucubraciones superfluas, impracticables e inconsecuentes? ¿Por qué invocar la verdad y la justicia y no solamente la utilidad, la eficacia y la eficiencia, en relación con la capacidad de la AP para ayudar al Gobierno a gobernar mejor en términos de

políticas? ¿Por qué invitar a la contemplación y la reflexión imaginativa en el abordaje metódico de problemas de gestión pública, para desarrollar desde allí la creatividad, los programas y las valoraciones propiciados por el análisis sistemático y metódico de tales problemas, y la obligación de resolverlos?

Por más que lo resientan las sensibilidades afectas al dogma y la obediencia, no es razonable ni deseable agotar la consideración de los problemas y dilemas de la cosa pública sin precisar las nociones de *buen gobierno* y *sana administración*, lo cual remite inexorablemente a discusiones de índole filosófica, conjetural y especulativa. En este sentido, *teoría o presupuesto teórico* sería toda idea o concurrencia de ideas en las que alguien funda o pretende fundar, de modo inequívoco, la explicación o justificación de un fenómeno, que en nuestro caso es el desempeño de la AP. En esta definición, el concepto crucial es *alguien*. Cada uno de nosotros es ese alguien, no siempre consciente de su condición, ni de las disposiciones del contexto en el que opera.

Las formas de la gobernanza se han modificado en las últimas décadas, y durante el mismo período hubo llamados de académicos y practicantes, así como de las entidades que los agrupan, para transformar las estructuras y procesos de AP de manera acorde. Llamados, cabe reiterar, hechos para introducir reformas de cuño gerencial y asumidos por los Gobiernos, sin distinción de signo político, ante los organismos internacionales dispuestos a financiar tales iniciativas.

En la región hubo acuerdos muy claros con este propósito. En 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) emitió un documento con recomendaciones estratégicas bajo el concepto de «Una Nueva Gestión Pública para América Latina». Cinco años más tarde (2003), el mismo colectivo anunció la Carta Iberoamericana de la Función Pública, ideada como base consensuada entre los Estados miembro para desarrollar un sistema profesional y eficaz de función pública. En años sucesivos, se reiteraron los acuerdos acerca de la necesidad de profesionalizar el servicio público, garantizar su estabilidad, orientar el acceso a la función y la carrera por el mérito, el desempeño y la capacidad de los agentes, así como regirse por criterios de eficacia, efectividad, eficiencia, transparencia y pleno sometimiento a la ley y el derecho. En nuestro país, el último llamado a procurar la materialización

de estos fines fue hecho en 2019, bajo la denominación de «Consenso por una Función Pública Profesional».

Sin embargo, al ponderar cuánto se ha avanzado en materia de reforma de la gestión pública en cada una de las dimensiones invocadas, la conclusión es descorazonadora. Los propios auspiciantes reconocen que en los últimos 25 años no se ha avanzado sustantivamente en ninguno de esos reclamos. No se ha progresado en la profesionalización del servicio civil de carrera, la promoción del mérito y las capacidades ni en planificar estratégicamente y sustentar financieramente los planteles. Poco y nada se ha hecho para desarrollar la alta dirección, incentivar la capacitación y la actualización tecnológica o acatar estrictamente lo estipulado en los regímenes del funcionariado público. Los cambios por adoptar —definidos como «requisitos»— han sido reconocidos, especificados y debidamente justificados por la comunidad de interesados, pero no asumidos como fuente de obligación ni concretados como tarea⁴. Dado el caso, sería oportuno desistir de promover reformas acordes al prospecto *gerencialista* y, en su lugar, matizar la perspectiva teórica vía abordajes metodológicos conceptualmente diversos. Ello no afectaría la pertinencia de seguir reclamando la reforma de las símil burocracias patrimonialistas y clientelares vigentes, en virtud de propósitos largamente sostenidos como justos y necesarios, aún insatisfechos.

Habida cuenta de la persistencia del consenso acerca de la necesidad de adoptar un modelo de gobernanza caracterizado, entre otros vectores, por la profesionalización del servicio público, la orientación por el mérito y las capacidades, y la ampliación de la participación ciudadana, cabe preguntarse por los factores que podrían haber inhibido el cambio. ¿Han fracasado los académicos y promotores intelectuales, fundados en un mal diagnóstico del problema y una mala estrategia de superación? ¿Ha fracasado la dirigencia política, sorda ante el reclamo y las incitaciones? ¿Serán más determinantes del desempeño del sector público los mitos y las falacias legitimadores del *status quo* que las promesas de renovación y las razones que las fundan? ¿O habrá que preguntarse por la utilidad que seguramente reporta a determinados intereses la pervivencia del

⁴ Esto se desprende de la presentación del secretario general del CLAD, Francisco Velázquez López, y del debate que se dio en el III Congreso Nacional de Administración Pública, realizado entre el 28 y el 30 de septiembre de 2022 en la Universidad Nacional de La Plata.

modelo deficiente de organización y gestión que constituye el hábito y la morada de la función pública?⁵ Porque, en clave sistémica, la conservación de atributos implica que algún beneficio se obtiene de ellos. El sostenimiento de prácticas y políticas que tanta crítica merecen, así como de los relatos que las justifican, obliga a conjeturar quién se beneficia con ello. Cualquiera sea el caso, ha llegado el momento de interpelar la relativa inocencia de los funcionarios y empleados públicos respecto de académicos y dirigentes políticos, amparada bajo el supuesto de que las propuestas de cambio no corresponden al texto de su muy acotada responsabilidad.

Esta pretendida inocencia objetiva —o «carta de irresponsabilidad del obediente»— es producto de la prohibición de pensar por sí, derivada de la teoría clásica de la administración, que fuera denunciada por Weber como atributo de la burocracia o como forma de organizar que habría de ser tanto más perfecta cuanto más se deshumanizara. Resguarda su significado en el orden técnico antes que en el moral, pues la tradición separa estos dominios, para procurar que no se la confunda con la *elección personal deliberada*. El modelo clásico de gestión, articulado «idealmente» (es decir, en forma abstracta, pura idea, no como forma deseable) por una burocracia valorativamente neutra, apta para operar racionalmente en virtud de métodos científicos y técnicos, declara inocentes por *default* a los funcionarios y empleados que nuclea. Esta disposición ha alimentado los prejuicios de quienes los descalifican sin distinción y los tratan como lastre inmerecido de la parte productiva de la sociedad. Cabe destacar que los prejuicios merecen ser combatidos y la demonización de los empleados públicos repudiada. No obstante, más allá del prejuicio y el error, los servidores públicos que se limitan a esperar órdenes detalladas bien pudieran ser invitados (o autoinvitarse, mejor aún) a cuestionar esa condición, dado que los fines de sus servicios están contenidos en sus tareas, y sus acciones y omisiones son de su innegable hechura y responsabilidad.

⁵ La etimología facilita las intersecciones o las formas de «simpatía» entre conceptos. «Característico» significa «ético» o «ética» en la antigua voz griega *etikós* (ἠθικός), de donde proviene *ethos* en su doble forma de «hábito» (ἔθος), y «residencia» o «morada» (ἦθος). Reducir *ethos* a «espíritu» o «ánimo» no hace plena justicia a la intensidad y extensión de sus significados.

En este empeño, Farmer ha sido uno de los más lúcidos e importantes contribuyentes durante los últimos treinta años. En beneficio del campo público, nos propuso adoptar la imaginación reflexiva como método (1995), y en tríada epistémica y metódica, que el pensar fuera como jugar, que el desempeñarse en el servicio público fuera un arte y que no cesáramos de procurar justicia (2005). Nos invitó también a expandir nuestra capacidad de entendimiento y acción mediante el uso de múltiples lentes (2010) y, actualmente, auspicia la comprensión de la gobernanza contemporánea como *gobierno-en-contexto* (2020). Muchos coincidimos —incluso quienes no comparten su perspectiva (por ejemplo, Cunill Grau [2011])— en que ya no cabe alegar carencia de respaldos teóricos para abordar el desafío.

3. Gobierno-en-contexto y su trinidad nefasta

Farmer (2020) señala que la forma de *gobierno-en-contexto* (o *gobierno en totalidad*) está constreñida por distintos factores, que se constituyen en factores de poder, respecto de los cuales es preciso ser conscientes y confrontarlos. Esta disposición compromete tanto a académicos e intelectuales del campo como a la dirigencia política, al funcionariado y a los servidores públicos. Teniendo como referencia la situación en los EE. UU. —extensible a otros escenarios, con los matices y resguardos del caso—, Farmer destaca tres factores en particular: la *infiltración* o acceso al Gobierno por parte de intereses corporativos y el gran capital (proceso que O'Donnell [1977] había denominado *colonización del Estado*); la *exclusión* del Gobierno de los sectores medios y los más vulnerables de la sociedad; y la *posverdad* o primacía de la opinión y las declaraciones sobre los hechos y las evidencias empíricas.

En nuestra región, el fenómeno de la infiltración en las estructuras de Gobierno y administración incluye no solamente intereses de corporaciones legítimas, sino también de las ilegítimas, como las organizaciones criminales del narcotráfico y otras asociaciones ilícitas como, por ejemplo, las que logran réditos indebidos con la obra pública. A su vez, la exclusión puede verse matizada por simulaciones de participación, que encubren la manipulación de pobres e indigentes al servicio de intereses sectarios de los que suelen ignorar que forzosamente participan.

Finalmente, también es aplicable la primacía de los relatos sobre la evidencia empírica, lo cual facilita la dinámica de los otros dos términos de la tríada del *gobierno-en-contexto*.

Recurrir a una tríada para redescubrir el fenómeno no es arbitrario. No se trata de una reunión o convergencia simple de factores autónomos, sino de la implicación mutua y recíproca de cada componente con los otros. Así, la influencia de los intereses corporativos y sectarios sobre la definición e implantación de políticas públicas afecta y es afectada —lo que inhibe o facilita su capacidad de influir— por la exclusión del Gobierno de los sectores medios y más vulnerables, así como por el insistente recurso a la posverdad. De igual modo operan los otros dos componentes de la tríada.

Farmer (2020) sugiere una estrategia para enfrentar esta encrucijada, que comienza por reconocer la forma de *gobierno-en-contexto* en la que se opera (qué la limita, qué la constriñe), sigue por contemplar la situación y reflexionar acerca de las incitaciones que la AP podría proponer a los gobernantes, y se especifica con la adopción de un plan progresivo para vincular el estudio de los problemas y dilemas de la AP con la gestión de las políticas públicas. Las incitaciones, sugerencias y reclamos que desde la AP podrían plantearse exceden los límites de este artículo, pero basta reproducir algunas de las indicaciones del autor para ilustrar lo que esta podría hacer:

- **CONTRA LA INFILTRACIÓN:** conocer más acerca del fenómeno mismo; ocuparse del accionar de los operadores corporativos (empresarios, sindicalistas, lobistas en general); del dinero para las campañas electorales; de los impuestos a las ganancias, los subsidios, los regímenes promocionales de excepción y privilegios; de las iniciativas relativas al cambio climático y los alcances de la globalización; del tráfico de drogas y armas, así como del control de su venta y uso.

- **CONTRA LA EXCLUSIÓN:** conocer más acerca de los efectos inequitativos de la economía, ocuparse del costo de vida y del salario mínimo, el seguro de salud, los medicamentos; el abuso de personas en las relaciones de trabajo y dependencia; de los prospectos y aplicaciones múltiples de la biotecnología, la nanotecnología y la robótica.

- **CONTRA LA POSVERDAD:** confrontar y corregir las imposturas y falsificaciones políticas, económicas, educativas; subsanar la distorsión de la democracia republicana y el Estado de derecho; y ocuparse de imaginar la AP prospectiva.

4. Mitos custodios de la ineffectividad

Repensar gobierno y AP en contexto implica hacerse cargo de la extensión e intensidad de esta complejidad. A su vez, «hacerse cargo» implica reconocer que las prácticas y políticas institucionales siguen sometidas al rigor de *mitos custodios* de su ineffectividad e insuficiencia, cultivados como si la gestión pública no fuera problemática, ni las consecuencias a mediano y largo plazo no importaran demasiado.

En otro lugar sostuvimos que los mitos, entendidos como relatos tradicionales, imágenes, creencias asentadas, en suma, formas de asimilar y comprender el mundo y la relación personal con el mundo, no pueden ser segregados del entendimiento de la vida en común, en el que para nosotros destaca la importancia de la idea de *bien público* y teorizar *cosa pública* (Schmukler, 2018a). Farmer (2018b) hizo lo propio al aludir a los mitos como contenidos subconscientes del pensar, actuar y juzgar que restringen la autonomía y los grados de libertad que disponemos para hacerlo, en forma individual y colectiva. En definitiva, llamamos *mitos* a los relatos que, a modo de respuesta a un vacío fundamental, justifican aquello que urge ser explicado de algún modo satisfactorio para el agrupamiento social en el que emerge y lo valida. Hechos con materiales reales y ficticios, estas narrativas procuran dar razón de un origen, una consciencia de las relaciones sociales, una predisposición para pensar, actuar y juzgar en cierto modo y no en otro, y aún asumir un destino inexorable, pese a que la pura razón se escandalice con sus términos. Su tenor de verdad es indemostrable, pero aún así inspiran el acatamiento a su suficiencia explicativa, respaldan a la persona creyente, operan claramente como forma de autoridad, de manera que reivindicamos para sí la temible potestad de lo sagrado, del derecho adquirido inviolable, de todo lo venerable que se acata sin discutir.

Todo predicado es la predicación de una forma y toda forma presupone un proceso de formación, en el cual y durante el cual emerge como tal. Los mitos son formas de lenguaje surgidos en el proceso del «lenguajear»⁶; esto es, formas que articulan elementos considerados históricos, en su intenso reclamo, si no de verdad en sentido absoluto, de verosimilitud suficiente. Esto es, las ideas surgen en un proceso de ideación y las imágenes presuponen la imaginación. Así, los mitos custodios de un origen, una conciencia, una identidad —que es heredad y legado, lugar delimitado y propio (Schmukler, 2005)— también se corresponden, por sujeción al tiempo, a claves interpretativas diferentes.

Distintas justificaciones se han dado a la existencia necesaria o contingente de los mitos, en todas las culturas, subculturas y tribus culturales, y la AP puede ser abordada en tales términos. Joseph Campbell definió la condición particular del mito como *mesocosmos*, un cosmos (orden) mediador, a través del cual el microcosmos del individuo se pone en relación con el macrocosmos del todo. Esta definición se enmarca en las cuatro funciones que le reconoce a los mitos: reconciliar la conciencia con las condiciones previas de su propia existencia (*función metafísica*); representar el universo de forma acorde al saber del momento (*función cosmológica*); validar y mantener un orden social específico, y autorizar su código moral (*función sociológica*); y formar a los individuos para que procuren alcanzar los ideales de sus grupos de pertenencia (*función psicológica*). En la que se funda la tradición organizativa de nuestro campo —la racionalidad de Occidente, asociada al Estado moderno y la organización burocrática— el carácter preeminente del mito está dado por la explicación y la justificación de un origen, un fundamento y, subsidiariamente, por la mediación entre la conciencia individual y su relación con el mundo, que también se le atribuye (Watts, 1995). La funcionalidad que Campbell le atribuye a las narrativas tradicionales que operan como garantes en última instancia de un ordenamiento social, son claramente aplicables a nuestro caso, como lo destaca Julián Bertranou (2020).

Por su parte, Johan Degenaar sugiere que hubo un tiempo —que denomina *de la apreciación premoderna*— en que los mitos coincidían con la realidad

⁶ «Somos en el lenguajear» daría el sentido preciso de la expresión original de Humberto Maturana y Francisco Varela (1994), relativa a que los humanos existimos como tales en el lenguaje.

vivida (Schmukler, 2018a). Esta disposición sigue vigente en muchas culturas y subculturas o tribus culturales, como podría caracterizarse a buena parte de la AP. Bertranou actualizó el tema en una detallada exposición de mitos y falacias contemporáneos de la gestión pública local, que se corresponde con los señalamientos anteriores en lo atinente a su carácter y funcionalidad. En su trabajo, denuncia falacias como la necesidad de configurar los cuadros de la AP con personal militante del proyecto político del Gobierno, tener agallas para tomar decisiones, alegar a la neutralidad del Estado o insistir en la falta de tiempo para ordenarse y planificar, entre otras.

Siguiendo a Degenaar, la apreciación moderna restauró el *logos* para criticarlos y la posmoderna procuró revisar sus modos de funcionamiento e influencia. La oposición intransigente entre mito y *logos* expresa la persuasión moderna, ilustrada (o iluminada por la razón) de que el proceso histórico es unidireccional y progresista; viene de la oscuridad y los temores que se procuraron aventar con ficciones convenientes, pero debe ceder su lugar a la claridad y la seguridad que brindan los conocimientos positivos, únicos aceptables como reales, derivados del uso de la razón y el método consecuente. En este sentido, aquí solo cabe señalar que, a partir del imperio de la razón moderna, los mitos custodios del comportamiento individual y el desempeño colectivo anidan en «la sombra» de los motivos racionalmente discutibles que se conjugan en el organizar⁷.

En perspectiva de las teorías de proceso, sin embargo, no cabe compartir sin más el optimismo positivista respecto de la inexorabilidad de la progresión del mito al *logos*, pues hay sobrada evidencia razonable —valga la ironía— para afirmar que la razón por sí sola no alcanza para explicar y justificar todo comportamiento individual y colectivo. Podría agregarse que la respuesta ilógica (aunque no antilógica), eventualmente, puede expresar mediante la imaginación y la reflexión creativa las seguridades para convivir que la sola capacidad de la razón no genera. Luego, para ponderar ajustadamente problemas y dilemas de la gestión pública, no cabe rechazar en principio y negarse a la comprensión de las raíces no racionales o ilógicas de los pensamientos y comportamientos, expectativas,

⁷ Esta idea de «sombra» es original de Robert Denhardt (1989), y la condición de motivos racionalmente discutible fue debidamente destacada y especificada por Max Weber (1969).

y temores de los agentes públicos, que proveen significados a prácticas consensualmente validadas⁸.

Enmarcando las caracterizaciones precedentes, entre los mitos arraigados en la ortodoxia del campo se destaca el de administrar por principios generales, abstractos y universales, respaldados por una ciencia del gobierno y la administración irrefutable. Sería magnífico contar con semejante saber y un bagaje de métodos e instrumentos que facilitarían diagnósticos y pronósticos inexcusables, pero no hay tal ciencia del gobierno y la AP (Schmukler, 2018b). La complejidad seguirá resistiendo los reduccionismos, y el mundo seguirá sin tener la gentileza de acomodarse siempre a las pretensiones y planes de los funcionarios. Esto no significa que la gestión pública ha de ser conducida sin método ni rigor conceptual, ignorando los múltiples recursos analíticos y procedimentales que las teorías y las prácticas han ido consolidando. La observación, la reflexión imaginativa, el análisis que aúna la coherencia lógica de una conjetura o hipótesis debidamente fundada con su corroboración empírica siguen siendo instrumentales e imprescindibles para una buena gestión. No es aceptable desdeñar el portentoso caudal de recursos teóricos que la AP dispone para hacer más efectiva su práctica y ayudar al Gobierno a gobernar mejor en términos de políticas. La inexistencia de una ciencia del gobierno y la AP no implica carencia de conocimientos y procedimientos, sino que resalta que no hay sustituto para la responsabilidad personal del gobernante ni del administrador público en su accionar imaginativo, reflexivo y metódico.

Sería estupendo contar con una definición verdadera, científicamente producida y validada, de lo que constituye *buen gobierno* y *sana administración*, frente a la cual solo los necios pudieran oponer reservas o matices. ¿Es acaso razonable esperarla o lamentar su inexistencia? El problema del conocimiento y el método radica en su relación con la verdad. Y esta relación es refractaria al acuerdo unánime y permanente. Es claramente problemático asumir que no hay tal cosa como la absoluta verdad en los asuntos públicos (si acaso en otros asuntos la hubiera) y, al mismo tiempo, procurar que la gestión se oriente por su búsqueda y preeminencia, y que rechace las imposturas y falsificaciones. La disposición

⁸ «Organizar», según Karl Weick, se define como gramática consensualmente validada para reducir la equívocidad (ambigüedad), por medio de comportamientos sensibles entramados (Harmon, 1986).

próxima al escepticismo filosófico que anima a muchos teóricos de proceso, en clave constructiva y pragmática, implica la búsqueda incesante antes que el renunciamiento pesimista y no merece ser confundido con la negación dogmática de la verdad. Solo si se acepta el carácter paradójico del dilema podrán reconciliarse la teoría y la práctica en el desempeño genuino de la AP, es decir, cuando se disponga a contribuir a que el Gobierno «gubierne mejor» en términos de políticas.

Otro mito clásico de la AP lleva a asumir que la jerarquía⁹ y la obediencia de los sujetos subordinados, antes que la responsabilidad personal y la reflexión imaginativa asociada, son el mejor mecanismo para asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión. Es necesario, sin duda, que haya claridad en los propósitos y las orientaciones del mando, así como cooperación para la acción efectiva en su prosecución. Pero hay vida y responsabilidad más allá de las lealtades personales y las conveniencias políticas, más allá de la burocracia y sus simulaciones, pese a las importantes mejoras que la burocracia implicó respecto de formas patrimonialistas, clientelares y otras en las que se abusa de la arbitrariedad, la opacidad, la sujeción personal y los propósitos inconfesables. No es la burocracia la única teoría, forma de coordinación o ejercicio del liderazgo en la AP que pueda considerarse sugerente y eficaz, ni cabe ya seguir consintiendo la idea de «superioridad técnica» de esta forma de organización respecto de cualquier otra¹⁰.

No obstante, el más corrosivo y esterilizante de los mitos de la AP a confrontar quizás sea el que postula la competencia neutra de los servidores públicos. Y corresponde confrontarlo, al menos, para acicatear el anestésico sentido de conformidad de los burócratas inducidos a presumirse inocentes. El mal-mito de la neutralidad sugiere que los trabajadores públicos no son responsables de cancelar

⁹ De las voces griegas *hierós*, que significa «sagrado», y *arkhe*, que significa «origen», «orden», «principio», «gobierno», «mando». La presunción de sacralidad del mando —entendido como fundamento primero de todo ordenamiento— acompaña aún las capacidades de toda jefatura burocrática.

¹⁰ Esto no implica negar la indicación de Weber, sino contextualizarla. Nótese que este mismo autor señaló que la burocracia es una forma de organización técnicamente superior a las otras conocidas hasta entonces, y ya han transcurrido más de cien años, durante los cuales hubo novedades que Weber no conoció.

ni de corregir posverdades (mentiras, imposturas, distorsiones, falsificaciones, simulacros, fraudes, malversaciones) que infecten el contenido y alcance de su trabajo y deberes funcionales, ni contestar los embates de quienes se infiltran en la gestión o facilitar el acceso de los excluidos. Pero las posverdades, así como la infiltración y la exclusión, merecen ser corregidas. Es incorrecto considerar que los servidores públicos no son capaces de interpretar reflexivamente sus propias tareas, deseos y obligaciones para consigo mismos y con los demás. Ello implicaría que no son los autores efectivos de los actos que realizan, acorde a las reglas de juego que validan y actualizan en su accionar según estas mismas, como si al incorporarse a una organización de AP y aceptar las instrucciones operativas que se traducen en desempeño laboral no comprometieran su conocimiento, sensibilidad y juicio, elementos constituyentes todos de su incontestable agencia personal, su indelegable responsabilidad personal (Harmon, 1995). Atribuir a los servidores públicos la cualidad de competentes neutros equivale a afirmar que sus modos de entender, desempeñarse, valorar y, consecuentemente, explicar y consentir, no son característicos ni constitutivos de las situaciones en las que ellos mismos se involucran. Y esto, simplemente, no es verdad. Así, la teoría y la práctica de la competencia neutra debería ser abandonada, como un mal-refugio ilusorio para el temor transmutado en alienación.

5. La amenaza de tornar el mito en tragedia

Los griegos que nos legaron el lenguaje de la AP que aún utilizamos supieron que al mito podía sobrevenirle la tragedia. El ejemplo de Edipo viene a cuento: la obstinación del héroe por cumplir su destino —salvar la ciudad y reparar el mal (el asesinato de su padre)— se funda en la ignorancia. Edipo ignora que el crimen que procura vengar es de su propia autoría. La tragedia que sigue al mito —o que este prefigura—, sin embargo, tenía un propósito o destino redentor: por la vía de la representación reiterada de los excesos pasionales y el dolor —contemplar el dolor ajeno impone pensar el propio— la desgracia era un dispositivo educativo, formativo de la condición ciudadana. La tragedia no se ponía en escena para regodearse en ella, sino, lógicamente, para ilustrar cuánto de contingente y evitable había en la aparente fatalidad de su proceso. No hay ninguna contradicción en ello.

Si vemos el mundo como somos y no como el mundo es, asumir que este ha cambiado significa que nosotros lo hemos hecho, que el cambio es y está en nosotros, que no hay sustituto, en última instancia, para lo que Sartre denominó «la incontestable autoría de los propios actos» (Harmon, 1995). La infiltración, la exclusión y la posverdad son gravemente problemáticas, pero no son inaccesibles a la crítica y la reparación. Estos procesos, constituidos en trinidad nefasta del gobierno-en-contexto, merecen la mayor atención para ser comprendidos y confrontados. La AP no debería permanecer ajena ni indiferente, sino que debería estar activamente comprometida en auxiliar al Gobierno a «gobernar mejor» en términos de políticas.

Nuestra respuesta, en el plano académico, apunta a que las organizaciones de la AP lleguen a congregar los talentos y compromisos personales necesarios para hacer ese trabajo. Para ello, procuramos formar profesionales munidos de teorías, métodos y técnicas, así como de una ética de servicio, aptos para confrontar la influencia de quienes logran acceder al Gobierno y la AP en procura de réditos sectarios; corromper la legitimidad de la representación republicana; y transmutar la contundencia de las calamidades que generan o consienten en logros virtuosos por el solo poder de sus relatos balsámicos.

Hace ya veinticinco años, Herbert Simon (1997) justificaba su respaldo al servicio público y la necesidad de consolidarlo, al afirmar que

... una sociedad democrática solo es sustentable si el poder está difundido (...). Entre las mayores amenazas a la democracia actual se encuentran las capacidades de las corporaciones de negocios que usan su poderío económico para corromper gobiernos, equivalentes a las de los gobiernos centralizadores que usan su poderío legal y político para corromper sus propios procesos electorales (...). La impresionante contribución de los servidores públicos más creativos y dedicados (...) no constituye un misterio incomprendible. Es hora de acabar con la difamación del servicio público. Cualquiera sea la retórica acerca de la «burocracia», las organizaciones no son el enemigo. [Por el contrario,] son la herramienta más efectiva que los seres humanos hemos hallado para satisfacer nuestras necesidades (p. 72).

En coincidencia con el profesor Simon, restaurar la confianza en el mérito de las instituciones y alumbrar una nueva comprensión siguen siendo el horizonte de una labor ineludible para la academia dedicada al mejoramiento del Gobierno y la AP. Es de desear que la dirigencia política se haga eco del reclamo y sume su compromiso. Pero no menos importante es que los servidores públicos —cuya descalificación repudiamos, así como exaltamos sus aportes a la vida social— reflexionen sobre su responsabilidad como tales y procuren no resignarse, reflejados en el mito de Edipo, a la trágica fatalidad de una profecía autocumplida.

Referencias bibliográficas

- Bertranou, J. (2020). Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), 83-106.
- Catlaw, T. J. (2006). The Death of the Practitioner. *Administrative Theory & Praxis*, 28(2), 190-207.
- Cunill Grau, N. C. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En L. C. Bresser-Pereira, N. C. Cunill Grau, L. Garnier, O. Oszlak y A. Przeworski, *Política y gestión pública* (pp. 193-223). FCE-CLAD.
- Cunill Grau, N. C. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (52), 5-44.
- Denhardt, R. B. (1989). *In the Shadow of Organization*. University Press of Kansas.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. The University of Alabama Press.
- Farmer, D. J. (2005). *To Kill the King. Post-traditional Governance and Bureaucracy*. Sharpe.
- Farmer, D. J. (2010). *Public Administration in Perspective. Theory and Practice through multiple lenses*. Sharpe.
- Farmer, D. J. (2016). Out of the Fly-bottle? A Post-script on Post-traditional Public Administration. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 19(1), 90-102.

- Farmer, D. J. (2018a). Contemplating Bureaucracies: A Tale of Identities - Essay 4. *Administrative Theory & Praxis*, 40(1), 83-95.
- Farmer, D. J. (2018b). Sub-administration: Ideologies, Myths and Metaphors. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 21(3), 140-149.
- Farmer, D. J. (2020). *Beyond Public Administration: Contemplating and Nudging Government-in-context*. Routledge.
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1996). *Postmodern Public Administration. Toward discourse*. Sage Publications.
- Garay, R. H. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (18).
- Harmon, M. M. (1995). *Responsibility as Paradox: a Critique of Rational Discourse on Government*. Sage Publications.
- Maturana, H. y Varela, F. (1994). *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas el entendimiento humano*. Universitaria.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554.
- Schmukler, R. (2005). Reflections from the Border Line. *Administrative Theory & Praxis*, 27(1), 159-174.
- Schmukler, R. (2009). Idle Thoughts on Method, Agony, and Pretense. *Administrative Theory & Praxis*, 31(3), 377-387.
- Schmukler, R. (2016). The Practicality of Poetic Contemplation: A Reflection on David Farmer as a Methodologist. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 10(1), 79-89.
- Schmukler, R. (2018a). Myths as Errors and Inventions: The Shadow of Tradition in PA Praxis. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 21(3), 158-170.
- Schmukler, R. (2018b). La impracticable gestión pública por principios. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1), 135-155.
- Simon, H. (1997). Why Public Administration? *Public Administration Review*, 58 (1), ii.
- Watts, A. (1995). *Mitos, sueños y religión*. Kairós.
- Weber, M. (1969). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

Cómo citar este artículo

Schmukler, R. (2023). Infiltración, exclusión y posverdad: la Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 13-33.

Fecha de recepción 10/2022 | Fecha de aprobación 12/2022