

---

## Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública

---

*Omar Guerrero Orozco  
Premio INAP 1978*

El acontecer de las instituciones administrativas es, de muchos modos, el acontecer del Estado desde el ángulo de su actividad. Esta actividad obedece a la índole de sus funciones que, como es sabido, son las siguientes: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Genéricamente conceptualizada, una función consiste en la manifestación de la voluntad estatal, la cual, mediante la emisión de actos jurídicos o la realización de operaciones materiales, se encamina a cumplir los fines que son concebidos como supremos. En este sentido, la organización de la administración pública se delinea por medio de la jerarquía o de la tutela, en configuraciones orgánicas, a las cuales corresponde el ejercicio de una de las diversas funciones del poder público, ya se trate del constituyente, el legislativo, el judicial o el ejecutivo. Dentro de este conjunto, el poder ejecutivo es el sistema orgánico al que incumbe el ejercicio de la función administrativa.<sup>1</sup>

La diferencia entre las diversas funciones radica en la índole de su naturaleza. Las tres primeras funciones del poder

público mencionadas se agotan con la emisión de actos jurídicos (sean constituyentes, legislativos o jurisdiccionales), por lo que no requieren, para la plenitud de su desempeño, de la realización de operaciones materiales.<sup>2</sup> En contraste, la función administrativa no se limita a la simple emisión de actos jurídicos, debido a que la plenitud de su desempeño sí reclama la ejecución de esos mismos actos por medio de operaciones materiales. El ejecutivo, titular de la función administrativa, está dotado con facultades específicas referentes al cumplimiento de ciertos cometidos, los cuales, en contraste con la función o la actividad global, son tareas concretas que incumben a dicho poder y sus organizaciones.

Para comprender mejor la naturaleza de la actividad estatal, conviene hacer énfasis en la distinción entre función y cometido, pues en todos los tiempos y lugares se han dado todas y cada una de las mencionadas funciones del Estado, entre ellas la función administrativa.<sup>3</sup> Diversos jefes de Estado tuvieron, por igual, que ejecutar sus actos jurídico-

administrativos, tales como una declaración de guerra, la planeación de la distribución de aguas, una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas o la determinación del suministro de enseres y alimentos a los pobladores desprotegidos. Semejante ejecución, se llevó a cabo por medio de operaciones materiales, tales como el envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos y provisión de víveres para la población económicamente débil. Cada operación material concreta fue precedida de un acto abstracto y formal. Resulta evidente que no existen limitaciones históricas ni geográficas para que se explaye la plenitud material de las expresiones formales de la voluntad administrativa. La cuestión es otra, ella se refiere al régimen jurídico atribuible y sistematizable con referencia a la muy variable gama de las operaciones materiales de la función administrativa, las cuales, efectivamente, están determinadas por condiciones históricas signadas tanto por el tiempo como por el espacio.

Como derivación de estas funciones, los cometidos constituyen una *actividad* continuada, es decir, una multiplicidad de actos concretos enlazados en una secuencia de operaciones materiales, ensamblada deliberadamente. La actividad estatal es el cúmulo de accio-

nes encadenadas que despliega el Estado, por medio de la administración pública, y que consiste esencialmente en la expresión aplicada de su voluntad y de su acción; por ende, también significa la representación de su vida exterior.<sup>4</sup>

---

### Tendencia a la continuidad en la administración pública

---

El Estado es una persona caracterizada por la unidad de voluntad y acción, cuya configuración obedece a una multitud de fuerzas y fenómenos que caracterizan a la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de esta actividad es la conservación y el desarrollo del Estado, pero el propósito vital de su existencia es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, por y para la cual existe. La posibilidad de que la misión del Estado se realice, depende de la construcción de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir, está determinada por su actividad y por el modo en que se organiza. La vida, pues, es el objeto y misión del Estado.

Tal como lo ha expresado Lorenz von Stein, el principio de un ser vivo consiste en su misión fundamental, y tal es la consideración de lo que es exterior a él y en función a lo cual obra. El Estado, como ser vivo, existe con relación a las

personalidades individuales que lo integran, y su destino consiste en alcanzar el máximo de evolución para desarrollar el máximo de desarrollo de esas personalidades, pues esta es “la misión *necesaria* de su actividad y, por lo tanto, su principio”.<sup>5</sup> En tanto que la Constitución Política representa a la organización del Estado, la administración pública es su actividad, como una repetición de acciones orientadas hacia el objeto de la evolución superior de las personalidades individuales. La administración del Estado es su vida propiamente exterior.

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales concretas, que son complejas y cambiantes, y que designan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Por consiguiente, las funciones primordiales del Estado están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo, ante otros estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación; a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; a desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales, como intelectuales y

mORALES; y a ejercitar la justicia, para asegurar la aplicación del derecho.

Para hacer patente su autodeterminación frente a otros estados, un Estado actúa por conducto de la administración de lo exterior; para defender la autodeterminación, desenvuelve la administración de la defensa y para nutrirla económicamente, la administración de la hacienda. Para dar pie al desarrollo material, intelectual y moral de la comunidad social, pone en acción a la administración de lo interior; y, finalmente, para asegurar la convivencia social, asume la administración de justicia. Sin embargo, hay que destacar que la existencia de una administración singular, por sí misma, significa solamente la organización de un apartado, cuyo nexo existencial lo trasciende, porque únicamente se explica dentro de una totalidad administrativa. El alcance general, que el Estado se propone lograr mediante su operación comprensiva, configura todas estas ramas que integran a la administración pública. Esta misma, por consiguiente, compone un nexo lógico y sistemático, que se desenvuelve y coordina como un todo, y que se orienta a un fin común y único.

Las cinco expresiones de la actividad del Estado, consideradas en abstracto, cuando responden a la singularidad de las diversas relaciones con la vida práctica, tienden a encarnar en la adminis-

tración real y existente. Es así que el Estado, como persona que se autodetermina es siempre igual, por medio de su contacto con la realidad desempeña una gran cantidad de relaciones individuales materiales. Rige aquí, como apunta Lorenz von Stein, el “criterio de oportunidad”, que determina que la Administración del Estado debe no sólo adaptarse a la variedad de relaciones reales, sino asumir también, ante una diversidad de factores sociales, una forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes. “Así, en la vida real del Estado, cada Ministerio crea su propio organismo administrativo distinto del organismo de los demás ministerios. El número de ministerios debe ser al menos de cinco, ya que debe ejercitarse un Ministerio por cada uno de los cinco grandes deberes del Estado: lo Exterior, la Guerra, las Finanzas, la Justicia y lo Interior”.<sup>6</sup>

Este principio de unidad de la administración pública explica porqué, extinta una de estas ramas fundamentales de la administración del Estado, opera un efecto de amputación; el cual, en contraste al ser humano, no se sustituye por un reemplazo organizativo en la función. La existencia de la administración pública obedece a su índole social; esta obviedad con frecuencia es olvidada, y de aquí el motivo de muchos errores y desatinos de interpretación de su naturaleza. Uno de los yerros más comu-

nes consiste en la confusión entre administración y organización, pues la administración es una consecuencia que deriva de la vida de la sociedad, y por consiguiente, procede primordialmente de la sociabilidad humana. De aquí el origen del carácter *público* de la administración, como un suceso inherente a la sociedad como tal. Como fue explicado en el amanecer de la moderna Ciencia de la Administración, “desde el momento en que existe pacto social, hay Administración”.<sup>7</sup>

A partir de la premisa social de la administración, es explicable su diferencia con la organización: debido a que la administración cobra vida a partir de la existencia de la sociedad, pues tal existencia es su principio vital, y no los convenios humanos ni las leyes, que solamente le dan su forma. Tales convenios y leyes, en suma, sirven para organizarla y “determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad”.<sup>8</sup> Por lo tanto, el poder constituyente no crea a la administración pública, pues la ley no la instituye, sino que le confiere dirección, induce su organización y suministra su impulso vital.

La organización de la administración pública significa su modo de existir, y semejante modo, desde el ángulo de sus principios, obedece a la Ciencia de la Administración, y desde la perspectiva

personalidades individuales que lo integran, y su destino consiste en alcanzar el máximo de evolución para desarrollar el máximo de desarrollo de esas personalidades, pues esta es “la misión *necesaria* de su actividad y, por lo tanto, su principio”.<sup>5</sup> En tanto que la Constitución Política representa a la organización del Estado, la administración pública es su actividad, como una repetición de acciones orientadas hacia el objeto de la evolución superior de las personalidades individuales. La administración del Estado es su vida propiamente exterior.

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales concretas, que son complejas y cambiantes, y que designan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Por consiguiente, las funciones primordiales del Estado están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo, ante otros estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación; a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; a desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales, como intelectuales y

mORALES; y a ejercitar la justicia, para asegurar la aplicación del derecho.

Para hacer patente su autodeterminación frente a otros estados, un Estado actúa por conducto de la administración de lo exterior; para defender la autodeterminación, desenvuelve la administración de la defensa y para nutrirla económica mente, la administración de la hacienda. Para dar pie al desarrollo material, intelectual y moral de la comunidad social, pone en acción a la administración de lo interior; y, finalmente, para asegurar la convivencia social, asume la administración de justicia. Sin embargo, hay que destacar que la existencia de una administración singular, por sí misma, significa solamente la organización de un apartado, cuyo nexo existencial lo trasciende, porque únicamente se explica dentro de una totalidad administrativa. El alcance general, que el Estado se propone lograr mediante su operación comprensiva, configura todas estas ramas que integran a la administración pública. Esta misma, por consiguiente, compone un nexo lógico y sistemático, que se desenvuelve y coordina como un todo, y que se orienta a un fin común y único.

Las cinco expresiones de la actividad del Estado, consideradas en abstracto, cuando responden a la singularidad de las diversas relaciones con la vida práctica, tienden a encarnar en la adminis-

tración real y existente. Es así que el Estado, como persona que se autodetermina es siempre igual, por medio de su contacto con la realidad desempeña una gran cantidad de relaciones individuales materiales. Rige aquí, como apunta Lorenz von Stein, el “criterio de oportunidad”, que determina que la Administración del Estado debe no sólo adaptarse a la variedad de relaciones reales, sino asumir también, ante una diversidad de factores sociales, una forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes. “Así, en la vida real del Estado, cada Ministerio crea su propio organismo administrativo distinto del organismo de los demás ministerios. El número de ministerios debe ser al menos de cinco, ya que debe ejercitarse un Ministerio por cada uno de los cinco grandes deberes del Estado: lo Exterior, la Guerra, las Finanzas, la Justicia y lo Interior”.<sup>6</sup>

Este principio de unidad de la administración pública explica porqué, extinta una de estas ramas fundamentales de la administración del Estado, opera un efecto de amputación; el cual, en contraste al ser humano, no se sustituye por un reemplazo organizativo en la función. La existencia de la administración pública obedece a su índole social; esta obviedad con frecuencia es olvidada, y de aquí el motivo de muchos errores y desatinos de interpretación de su naturaleza. Uno de los yerros más comu-

nes consiste en la confusión entre administración y organización, pues la administración es una consecuencia que deriva de la vida de la sociedad, y por consiguiente, procede primordialmente de la sociabilidad humana. De aquí el origen del carácter *público* de la administración, como un suceso inherente a la sociedad como tal. Como fue explicado en el amanecer de la moderna Ciencia de la Administración, “desde el momento en que existe pacto social, hay Administración”.<sup>7</sup>

A partir de la premisa social de la administración, es explicable su diferencia con la organización: debido a que la administración cobra vida a partir de la existencia de la sociedad, pues tal existencia es su principio vital, y no los convenios humanos ni las leyes, que solamente le dan su forma. Tales convenios y leyes, en suma, sirven para organizarla y “determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad”.<sup>8</sup> Por lo tanto, el poder constituyente no crea a la administración pública, pues la ley no la instituye, sino que le confiere dirección, induce su organización y suministra su impulso vital.

La organización de la administración pública significa su modo de existir, y semejante modo, desde el ángulo de sus principios, obedece a la Ciencia de la Administración, y desde la perspectiva

de su acción ejecutiva, al arte del gobierno. Cuando la organización se altera sin consideración de los principios, es frecuente que el resultado obedezca a grandes errores y funestos desaciertos sociales. Así, aunque la administración pública viva tanto como exista la sociedad a la que sirve, la desnaturalización de su organización vigente puede provocar hondas repercusiones en su principio social y ser causa de la muerte de la organización misma.

La continuidad de la administración pública está retratada con fidelidad en los sucesos especialmente marcados por el cambio radical, tales como los momentos revolucionarios, y quizás su mejor ejemplo sea la Revolución Francesa. Tal como lo explicó Tocqueville, los revolucionarios se cuidaron de desechar todo aquello que procedía del pasado, y sin embargo, la república fue edificada sobre los poderosos cimientos heredados por el Antiguo Régimen; porque, "en los países en que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz (...) no son, como se ha dicho tantas veces, los principios de 1789 en materia de administración los que triunfaron en esta época y después, sino, por el contrario, los del Antiguo Régimen, que se

pusieron de nuevo en vigor. Si se me preguntara cómo esta parcela del Antiguo Régimen pudo ser transportada en su totalidad a la nueva sociedad e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no pereció con la Revolución es porque ella misma fue el principio de la Revolución y su signo".<sup>9</sup>

La continuidad de la administración pública, por consiguiente, contrasta con la probabilidad de muerte de sus organizaciones, las cuales suelen alterar su estado por la perversión de su principio. Por lo tanto, los hombres de gobierno deben comprender el hecho de que, si bien la organización no es la existencia de la administración, sino de su modo de vida, la fractura de sus principios redundará en perjuicio de la administración pública toda, y que pervertida la organización, la administración pública muere poco a poco. Aquellos estadistas que conducen pueblos enteros, deben tener un concepto de la organización fundado en un sentido de proporción: la idolatría por la organización es equivalente a la devoción sustentada por la imagen, y no por la deidad que representa; pero el soslayo de la organización significa un puro pragmatismo estéril.

En realidad, las organizaciones son concebidas y creadas con base en un criterio de perduración, tal como lo constata Alejandro Nieto, quien advertía sobre

la “necesidad de una constante renovación de las instituciones”, porque “al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar (...) la Administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de las alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables”.<sup>10</sup>

La administración pública es virtualmente mortal, aunque lo que fenece no es su *vida en sí*, sino la *forma de su vida*: su organización actual. Sin embargo, evocando la metáfora de Alejandro Nieto, debemos recordar que el desarrollo de aquella administración asemeja la construcción perenne de un edificio. Así, aquélla desechada por obsoleta e inservible, pasado el tiempo, puede ser remodelada y puesta en condiciones óptimas para ser usada de nuevo. Para rescatar del desuso a semejantes desechos organizativos, se debe aceptar la posibilidad de la cesación de la vida administrativa y el carácter finito de la existencia organizativa; de este modo, se puede aprender a aceptar la muerte administrativa como parte de los sucesos públicos.

### **Desempeño administrativo incremental y autonomía del espacio de *Policy***

---

El principio vital de la administración pública es la continuación mediante una sucesión de organizaciones, que fenecen para nutrir su vida. Renovándose organizativamente, la administración pública propende a la perpetuación. Sin embargo, las organizaciones, como singularidades, tienden a permanecer transformándose por sí mismas. Esta capacidad de renovación e innovación garantiza un tránsito cronológico por medio del cual la organización se transforma, bien para subsistir, bien para, cambiando de naturaleza, ofrecer una configuración sensiblemente distinta al diseño original. Semejante metamorfosis, que define ese modo de vida de la administración pública por conducto de sus organizaciones, obedece principalmente al impulso vital que ofrece su actividad, cuya exteriorización no sólo la sustenta, sino que la transforma: en la medida en que la administración pública se desempeña, por medio de sus organizaciones singulares, se transforma bajo el impulso de su comportamiento. La actividad nutre la vida de la administración pública y, dependiendo del grado de desempeño que alcanza,

puede proveer su existencia o debilitarla, pues ella da forma, vigor y movimiento, o puede obviar ofrecerlos.

### La *Policy* como evolución

Quizá el mejor modo de apreciar esta idea sea invocando, más precisamente, el comportamiento singular y material de la actividad, es decir, la *Policy*.<sup>11</sup> Si apelamos al modelo interaccional de *Implementación*, la *Policy* significaría la continuación de la política por otros medios; de manera similar, si acogemos al modelo planificativo, la *Implementación* sería la prolongación del diseño organizativo de *Policy*.<sup>12</sup> De aceptarse tales apreciaciones, la *Implementación* sería un territorio monopolizado por las autoridades, y por consiguiente, un objeto sometido al dominio de sus manipulaciones y maniobras, lo mismo que de la especificación de aquellas circunstancias que pudieran ocurrir, a satisfacción de instrucciones formales, tales como las que pueden idearse bajo diferentes circunstancias supuestamente controlables.<sup>13</sup>

Sin embargo, la posibilidad de percibir estas circunstancias, de acuerdo con las limitaciones del conocimiento administrativo existente, serían muy escasas, de modo que, desde el ángulo de la discreción administrativa, este asunto suele observarse meramente como un problema de control y coerción, y poco valor

se otorga al aprendizaje y la innovación. Queda pues inmaculado el modelo formal de gestión administrativa, donde todo ha sido planeado de antemano y las circunstancias, todas "bajo control", son ajenas a los imponderables.

El horizonte de desempeño de la administración pública, no obstante, en un mundo de incertidumbre y el éxito de la *Implementación* está libremente correlacionado con el esfuerzo, de modo que la oportunidad no puede ser reglamentada para fungir como la causa principal del éxito mismo, o del fracaso. La relación entre el éxito y el fracaso está más relacionada con el "saber cómo", que con el "saber qué", y más particularmente, con la habilidad para seleccionar los tipos apropiados de comportamiento y reglas de conducta, y menos con el conocimiento abstracto de reglas de decisión o con las directivas de obediencia, vigentes bajo el modelo tradicional de gestión administrativa.

La *Implementación* de *Policies*, por consiguiente, significa no sólo la búsqueda de respuestas para la solución de problemas, sino la elaboración de preguntas, pues reformulando los problemas se pueden cambiar las soluciones. Las ideas en abstracto están sujetas a una variedad de contingencias, y éstas contienen mundos incógnitos enteros, plagados de posibles aplicaciones prácticas, que obligan al acotamiento, la reducción y limitación de las contingencias

posibles, mediante el uso de la función analítica, encontrando las restricciones como un producto del “saber cómo”, a manera de artesanía, más que como una ciencia. A mayor generalidad de la idea y mayor el cúmulo de contingencias, menor es la capacidad de *Implementación*; pero, a mayor acotamiento y mayor reducción de contingencias, menor trascendencia de su impacto. Así, por un lado, tenemos un tipo ideal del concepto de *Policy* perfectamente realizado, que solamente está a la espera de su ejecución; y, por el otro, la idea de *Policy* como simplemente la expresión de principios y aspiraciones básicos, es decir, como una mera materia de reflexión filosófica y debate político. En un terreno intermedio, entre Escila y Caribdis, se encuentra un conjunto relativamente desarrollado de potencialidades, incorporadas en piezas de legislación, decisiones judiciales y planes administrativos. Tal espacio de potencialidades es el territorio o dominio propio del análisis de *Implementación de Policy*.

En suma: como célula viva de la actividad administrativa, la conducta real invoca que, en esencia, “la *Implementación* es evolución” pues toma lugar en un mundo no hecho”. Es un territorio a mitad del proceso de *Policy*, en el cual hay eventos ya ocurridos, y por ocurrir continuamente, y en el que, en cada punto, hay nuevas circunstancias que

permiten actualizar las potencialidades, favoreciendo la *Implementación* de las ideas de *Policy*. “Cuando se *Implementa* una *Policy*, es cambiada”, cuando se aplican insumos en ella, se transforman los productos.<sup>14</sup> La *Implementación* significa que se puede aprender de la experiencia, principalmente sobre lo factible o preferible, para corregir errores.

Por otra parte, hay que considerar la intención deliberada como un ingrediente principal del concepto de *Policy*, pues suele ocurrir que ella sea definida como un curso intencional de acción. Así, por un lado, la *Policy* habitualmente es identificada como curso intentado, o como la *Implementación* de la intención a través de la conducta efectiva. Ciertamente, la intención es un elemento definitorio de la *Policy*, pero no es suficiente para llenar totalmente a esta definición. Lo importante es destacar que la intención está ligada a una *Policy* que realmente ocurre. De tal modo, mientras el propósito de un hacedor singular de *Policy* es ciertamente uno de los factores de creación de ésta, su intención con frecuencia no coincide con la *Policy* tal y como opera como exteriorización de la personalidad del Estado. El término *Policy* abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma. Cualquier uso que excluye resultados no intencionados, soslayaría a los más

comunes fenómenos sociales y estaría ciertamente agotado.

La *Policy* es identificada operacionalmente, no por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intenta poner en efecto tales metas. Sin embargo, *Policy* no se define por sí misma, es, más bien, una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de las *Policies*, ni por la legislación ni la administración. En suma, “una *Policy* puede únicamente ser considerada como un curso de acción o inacción, más que como acciones o decisiones específicas, y tal curso puede ser percibido e identificado por el analista en cuestión. *Policy* existe por la interrogación, más que por la intuición de los fenómenos políticos”.<sup>15</sup>

En la medida en que la actividad del Estado es la externación de su propia vida, y que dicha actividad nutre su existencia, es comprensible la tendencia hacia la perpetuación de la administración pública. Su comportamiento es, por principio, el sustento de su vida y el insumo fundamental de su vitalidad, y ciertamente dos modalidades principales de su conducta obran a favor de la continuidad administrativa: la agregación sucesivamente cronológica de *Policies* y la autonomía creciente del espacio de *Policy*.

Cuando el Estado externa su actividad por medio de un comportamiento intencionado, puede reflejar un modo de desempeño por actividad agregativa, cuya esencia es explicable debidamente bajo un criterio llanamente incrementalista. Sin embargo, tal actividad no consiste siempre en una mera acumulación histórica sucesiva de *Policies*, sino en el efecto de la autonomía de los procesos políticos. En este caso, no hay decisores singulares, plenamente identificables, sino un protagonismo colectivo difícilmente assignable a un actor en particular. Ambos casos, así, reflejan dos modos similares de continuidad de la actividad administrativa.

---

#### Incrementalismo y mutua causación de *Policy*

---

Dentro de la amplia gama de actividades que puede tener un Estado, existe un modo de desempeño que tiene su base en la experiencia acumulada en la vida de las organizaciones administrativas. Las leyes, reglamentos y manuales son muestra sistemática de esta actividad agregada y su resultado progresivo, sobre un patrón primigenio u original. En la actividad administrativa, algunas opciones de *Policy* se desarrollan dentro de formas de competencia imperfecta y las opciones mismas ofrecen pocas diferencias, debido a que los procedimientos políticos pueden operar

de manera incremental.<sup>16</sup> De acuerdo con esta práctica gubernamental, la elaboración de *Policy* se realiza mediante una secuencia de aproximaciones sucesivas, ya que una *Policy* es dirigida hacia un problema y después es tratada y alterada con respecto a su forma primigenia; y vuelta a mudar, y así sucesivamente a lo largo del tiempo. Se trata, en suma, de *Policies* incrementales que se siguen unas a otras y, de tal forma, se intenta resolver el problema.

En contraste a la prole incremental de *Policy*, existen situaciones en las cuales la conducta de la administración pública tiene su fuente en la autonomía creciente ante el ambiente en el cual se mueve la *Policy* misma, debido principalmente a que “la *Policy* es su propia causa y los programas dependen menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene”.<sup>17</sup> El hecho de que existan problemas de perplejidad, como objeto de las soluciones a los problemas de *Policy*, obedece a lo que el autor citado definió como la *Ley de las Grandes Soluciones*, que juzga a la Ley como inexorable, y cuyo enunciado expresa que la solución empequeñece el problema como una fuente de su preocupación. Los problemas están definidos por soluciones hipotéticas, y la formulación del problema y la solución propuesta son parte de la misma hipótesis, en la que el pensamiento y la acción están

fusionados. “Los problemas, entonces, son dificultades o dilemas acerca de lo que pensamos que podemos hacer sobre alguna cosa, tales como crear un nuevo problema que es valioso ensayar, más que resolver”.<sup>18</sup> Wildawsky discierne que una forma de resolver grandes problemas es hacerlos pequeños, porque como los problemas crecen, las soluciones crean sus propios efectos, que gradualmente desplazan a la dificultad original. No es que los grandes problemas no tengan soluciones o que las soluciones pequeñas son siempre preferibles, sino solamente que los grandes problemas generan soluciones tan grandes, que ellos se convierten en causas de las consecuencias, mismas por las cuales la *Policy* pública debe pugnar.

Debido a que la mayor parte del espacio de *Policy* está ocupado por la solución supuesta, la dificultad consiste en encontrar un arreglo que no se convierta en su peor problema. La vigencia de la *Ley de las Grandes Soluciones* se reforza, cuando en el espacio de *Policy* existen operando una gran cantidad de programas en gran escala y dicho espacio tiende a ser más denso. Cuando grandes programas proliferan dentro de tal espacio, entre ellos se comienzan a ejercer fuertes efectos, incrementándose sus relaciones reciprocas y su mutua causación. En suma: unos programas comienzan a afectar a otros de manera sucesiva, hasta que el último retorna el

ciclo del primero. El efecto inmediato de la introducción de un nuevo gran programa es que incrementa la interdependencia y sus consecuencias son más numerosas, variadas e indirectas, y por lo tanto, son más difíciles de predecir.

Cada gran programa introducido al espacio de *Policy* genera más interacciones e incrementa exponencialmente las consecuencias sucedáneas. Esto explica por qué la conexión entre la causa original de *Policy* y su resultado es atenuada, como un efecto de la interacción y mutua afectación entre los diversos programas. Así, un programa influye a otros muchos, cuya predicción se convierte en más importante, pero más riesgosa, porque sus efectos diseminantes entran en la esfera de *Policy*. Como consecuencia, la densidad del espacio de *Policy* puede explicar por qué el incrementalismo consiste en una propuesta a favor de la adopción de los viejos programas: las *Policies* se alimentan unas de otras, obrando a favor de la tendencia a la perpetuación de la administración pública. No obstante, en contraste al incrementalismo, aquí se trata más bien de observar a la *Policy* como causa de sí misma y visualizarla a partir del modo como las causas internas pueden ser derrotadas o modificadas por causas externas.<sup>19</sup> Para entender a las *Policies* presentes, primero debemos asomarnos a las *Policies* pasadas, debido a que la *Policy* es una causa de

sí misma; para encarar problemas futuros debemos buscar la respuesta en las soluciones pasadas. Las *Policies* individuales tienden a interrelacionarse y hacerse mutuamente dependientes, proveyendo una a las otras de la savia vital. No consiste en una mera secesión lineal de *Policy*, como lo enuncia el incrementalismo, sino en una articulación dinámica y cambiante de *Policies* singulares dentro de un espacio político común y compartido, que determina su configuración y movimiento.

Tal articulación forma un *espacio de Policy*, que contribuye a destacar al conjunto de *Policies* singulares, que están estrechamente interrelacionadas.<sup>20</sup> Este espacio implica un crecimiento de autonomía, tanto frente al ambiente externo o “problema de espacio”, como ante los planes y decisiones de los elaboradores de *Policy* o actores de *Policy*. Lo que ha sucedido dentro del espacio de *Policy* determinará más intensamente lo que sucederá dentro de él, fijando el futuro de las nuevas *Policies*. La razón principal del crecimiento de autonomía del espacio de *Policy* es que este crecimiento es contextual, es decir, que las consecuencias producidas por una *Policy* son crecientes, porque interfieren con el trabajo de otras *Policies*. Esto explica por qué existe una tendencia a que la actividad obedezca a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, a la

perpetuación de *Policies* existentes, más que a la innovación completa de *Policies*. Esto ocurre de tal modo, porque tales *Policies* han sufrido alteraciones y cambios, más que cortes radicales o interrupciones de un período de gobierno a otro, incluyendo el reemplazo de partidos políticos con signos ideológicos diversos.

En suma: la complejidad tiende a producir más complejidad, y una de las más visibles manifestaciones de la autonomía del espacio de *Policy* es el fenómeno de los cambios de *Policy* no planeados; es decir, se trata de la complejidad de la *Implementación* como fuente de cambio imprevisto, cuya autoría hay que buscarla en una intención colectiva. Esto puede explicar no solamente la mutua nutrición de *Policies* dentro del espacio de *Policy*, sino también el síndrome de Lázaro, que consiste en la capacidad de resurrección de una *Policy* muerta, pues residuos persistentes pueden estar a la espera de obtener nuevo vigor, una vez que las circunstancias favorezcan su resurgimiento y le ofrezcan legitimación.<sup>21</sup>

El pensamiento administrativo, de siempre, ha razonado más sobre la vida, que sobre la muerte administrativa: en 1727, en el amanecer mismo de las Ciencias de la administración pública -entonces conocidas como *Ciencias Camerales*-, Justo Cristóbal Dithmar dijo que la *Policía* era “la vida y el alma

del Estado”.<sup>22</sup> La continuidad es la vida de la administración pública, la vida es su índole, y su actividad es un movimiento continuo; de modo que el impulso que estimula dicha actividad suele concluir, funcionalmente, en la etapa de evaluación, para, una vez aquilatada, retornar al principio como diseño y reiniciar el ciclo hasta alcanzar de nuevo a la evaluación, y así perennemente. Sin embargo, la continuidad de la actividad administrativa debe considerar, todavía, opciones alternas, a veces como disyuntivas o dilemas, sobre la prolongación de las *Policies* o su modificación. En caso de corrección, no obstante, la alteración puede seguir el camino del “Gatopardo”: cambiar, para perpetuar. Sin embargo, la alteración de *Policy* puede derivar, no en la continuidad, sino en la *Terminación*, y allanarse así el camino, no para la vida, sino para la muerte de la administración pública.

Ciertamente, el pensamiento administrativo, de siempre, ha discernido preferentemente sobre la vida; sin embargo, un pensador reflexionó acerca de que “no es necesario que lo vivo, viva siempre; también un Estado particular tiene su muerte”.<sup>23</sup> La muerte de los estados singulares ocurre cuando olvida la misión de su principio vital: obrar a favor de la ciudadanía, para trabajar en su provecho. No obstante, es más probable la muerte de la Constitución, que de la Administración, como lo

corrobora la historia y particularmente la del despotismo ilustrado del absolutismo. No debemos olvidar, como lección pertinente, que esa Administración absolutista fue la herencia del Antiguo Régimen al mundo moderno, y que mucha de su vitalidad sigue vigente.

### **Terminación de *Policy***

Ante el hecho frecuente de la continuidad de las *Policies*, y particularmente, el suceso singular de reproducirse por sí mismas, creando vida futura de su existencia actual, hay ocasiones en las cuales hay un renacimiento cuya fuente vital es la sustitución de una *Policy* ya muerta. Este suceso científico, sin embargo, no constituye un objeto de la atención preferente de las disciplinas políticas. El problema de la cesación de las organizaciones de la administración pública, así como de sus funciones, *Policies* y programas, es un campo de conocimiento oscuro y todavía muy abandonado.

### **Concepto de *Terminación***

Una de las razones del abandono de los estudios de terminación de *Policy*, obedece al significado patológico del concepto de *Terminación* en la cultura occidental, en contraste a las tradiciones vigentes en las sociedades orienta-

les.<sup>24</sup> Así, las *Terminaciones*, desde el divorcio hasta las bancarrotas o los golpes políticos, tienen un matiz frecuentemente peyorativo. Esta visualización, desde el punto de vista de *Policy*, entraña una estéril tergiversación sobre el papel de la terminación.

En contraste a otras culturas, en las cuales la cesación de la vida está configurada dentro de las expectativas vitales de las personas, en Occidente hay un vacío que se extiende hacia los ámbitos de la política, la cultura, la economía y la administración pública. Incluso, el materialismo histórico explicó la inexistencia del Estado en sociedades antiguas y su carácter prescindible, y propuso la factibilidad de su extinción y su reemplazo por una sociedad organizada con productores libres e iguales; pero no insinuó siquiera la cesación de la administración pública: el Estado, susceptible a la muerte, ingresaría “al museo de las antigüedades, junto a la rueca y el hacha de bronce”, pero no sería acompañado por la administración, que mutando su antiguo carácter, dejaría de regir a los hombres, para gobernar a las cosas.<sup>25</sup>

Una adecuada percepción del *proceso de Policy* requiere el acomodo de mecanismos de hechos contextuales de vida, el cual ofrezca lugar común a la continuidad y a la terminación, a la vida y la muerte. De este modo, el divorcio, la bancarrota y el retiro, de antaño con-

siderados como tácitas admisiones de claudicación, podrán comenzar a considerarse como oportunidades para nuevos y creativos comienzos. Un concepto similar puede ahora ser desenvuelto, en lo que se refiere a la administración pública, a partir de los progresos del *Análisis de Policy* en lo referente al estudio de la cesación específica de las funciones, *Policies*, programas y organizaciones. A partir de tales estudios, la extinción en administración pública puede considerarse dentro del nexo vital entre la terminación y el comienzo. Junto al análisis de terminación, deben rescatarse los antiguos trabajos sobre el arte del gobierno, destinados a explorar las cesaciones de los régimenes políticos como totalidad.

Dichos trabajos constituyen antecedentes que pueden reforzar la más reciente preocupación por el conocimiento sistemático de la extinción de las administraciones públicas singulares. Ayudaría al respecto rescatar el sentido original de la Escatología como el conocimiento de lo ultimado, un *logos* de lo que ha desaparecido,<sup>26</sup> pues se trata de explorar el modo cómo la terminación puede producir, sucedáneamente, nueva vida administrativa, sea por *resurrección* o por *gestación*, a partir de una herencia recibida.

Las lagunas en el estudio de la terminación obedecen a la complejidad que entraña y al prejuicio inspirado por las

interpretaciones incrementales del ajuste de *Policy*, como identificación de las causas de la perpetuación administrativa. La opción epistemológica consiste en identificar a la actividad administrativa a partir del concepto de *Implementación*, dentro de la cual ocurren retornos en el proceso de *Policy*, favoreciendo el inicio de una terminación parcial y de un nuevo diseño de *Policy*. Otro motivo de tal abandono, es que, tradicionalmente, se le ha juzgado de poca importancia, a pesar de que la terminación se refiere al legado de oficinas y programas para el conjunto de la administración pública, como un nexo administrativo intergeneracional que puede colaborar a comprender la deseabilidad y pertinencia de las *Policies* que permanecen, las que se transforman y las que se descartan.<sup>27</sup> En caso de un descarte, la terminación puede coadyuvar a entender cómo se puede realizar y cuáles son los efectos esperables por el vacío dejado. Cuestiones como las señaladas hablan de la extraordinaria dificultad que entraña la terminación. Finalmente, una razón más de su descuido obedece a que se trata de un fenómeno infrecuente y, por consiguiente, de difícil estudio.

Por otra parte, la terminación, como una decisión política deliberada, era, hasta hace poco, un fenómeno relativamente insólito. Una razón de ello es

que, según los diseñadores de una *Policy* de terminación, es sabido que el fin se percibe dentro de un futuro indefinido; existe una masa de recursos y capital, cuya aplicación obra a favor de la existencia de la *Policy*, más que a su extinción. Otra razón era poderío patente de las coaliciones anti-terminación que se gestaron en la época de bonanza del Estado benefactor, cuya bandera ideológica era la intervención económica y social del propio Estado. Entonces, los líderes políticos eran reacios a admitir errores del pasado, lo mismo que los economistas, que consideraban a dichos yerros como simples costos negativos. Hoy en día, los vastos programas de privatización de entidades públicas, especialmente de carácter económico, que se han realizado tanto en países desarrollados, como en los subdesarrollados, han abierto un nutrido campo de estudio para la terminación. Es posible que el fracaso de muchos de estos programas, cuyo saldo es la distorsión de mercados, la concentración de la riqueza, la pauperización de vastos sectores sociales y problemas similares, justifiquen la ampliación de los estudios de terminación. Sin embargo, la terminación sigue siendo infrecuente en países en los cuales los reformadores son definidos como causantes del daño a la organización y la moral de trabajo de los servidores públicos.

La categoría *Terminación* es incorporada al lenguaje del análisis de *Policy* en los Estados Unidos, en 1971, como parte del modelo cílico de *Policy*. El concepto es formulado por Harold Lasswell, como *Policy Termination* (*Terminación de Policy*) y consiste en una categoría ampliada y múltiple, a pesar de la singularidad original que la rotula. Dentro del concepto de terminación se comprende principalmente a la *Policy*, pero su análisis ha requerido su extensión al análisis de las funciones y las organizaciones administrativas, así como a los programas gubernamentales. *Terminación* se refiere al fin temporal o espacial de un ente, a su conclusión o cesación; significa, también, el término del resultado o producto de alguna cosa. Hay en la vida humana y organizativa varios ejemplos de terminación que sirven para ilustrar esta idea, tales como la muerte, el divorcio, el golpe de Estado y la revolución; pero en lo que toca a la terminación de *Policy*, se puede definir como “la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *Policies* u organizaciones gubernamentales”.<sup>28</sup>

Esta categorización se extiende a lo que se conoce como “terminación parcial”, la cual significa que las funciones, programas, *Policies* u organizaciones gubernamentales, pueden ser reorien-

tados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia. La idea de terminación parcial, significa que la cesación no culmina en la nada, sino que puede servir como nutriente de nueva vida administrativa, por una parte, y por la otra, que el término individual de una organización puede arrastrar a la cesación una *Policy* o un programa; o la terminación de alguno de éstos puede derivar en la cesación de una organización, o de alguno de ambos.

Cualquier tipología de la terminación, la cual contempla generalmente a las organizaciones, *Policies*, programas y funciones, paga necesario tributo al carácter gradualmente interactivo de la causación encadenada de cesaciones, pues tratándose de asuntos públicos, la idea de universalidad de gobierno está presente. Existe una reacción en cadena entre la cesación de las organizaciones, *Policies* y programas, que no engloba necesariamente a las funciones, cuyo desenlace se rige por reglas relativamente diferentes, debido a su mayor alcance de longevidad; sin embargo, esta visualización sólo es válida tratándose de *Terminaciones* en pequeña escala. Pero, siendo el caso de ultimaciones mayúsculas, como las referentes al entorno integrado por un régimen político, aquella reacción encadenada incluye necesariamente a las funciones de la administración pública,

porque, por principio, se puede considerar la suspensión o modificación del orden jurídico, con todo lo que ello entraña para el Estado de Derecho.

Esto es sabido de antiguo, tal como lo explicó Arnold Clapmar en el siglo XVII. En Alemania, dentro del marco del derecho, el poderío de los principes se centró con gran vigor en la *Policía* y ésta encarnó jurídicamente en el *Ius Politiae* o Derecho de Policía, que fungía como fuente legal de sus decisiones. Clapmar (o Clapmarius) distinguió dos modalidades del derecho: *Ius Imperii* o Derecho de Imperio, y *Ius Dominationis* o Derecho de Dominación. El Derecho de Imperio constituye la fuente de todo el derecho, de él emana el poder y es vigente en épocas normales, de paz y de tranquilidad. En contraste, el Derecho de Dominación -que en Italia se conocía como *razón de Estado*-, es vigente en épocas anormales y condiciones sociales indómitas, es un derecho de excepción, un *Jus Ex Orbitante* caracterizado por restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogación de la ley. Se refiere a una etapa política derivada de una terminación que suprimió a un régimen político entero, y por consiguiente, cesaron sus funciones, organizaciones, *Policies* y programas. El Derecho de Dominación es una facultad jurídica extraordinaria, que es inherente a la soberanía, y que sirve

para hacer frente a situaciones excepcionales, caracterizadas por el imperativo de salvar a la República. En palabras de Clapmar, “es un supremo Derecho o privilegio introducido por causa del bien común, contra el derecho común y ordinario”.<sup>29</sup>

La idea de Derecho de Dominación es útil para comprender el concepto moderno de terminación, porque se trata de una *Policy* deliberada de cesación legalmente establecida y cuyo carácter es el beneficio de la utilidad pública. En palabras de Clapmar, el Derecho de Dominación es “un Derecho supremo o privilegio instituido para el bien público contra el derecho común u ordinario” cuyo objeto es “conservar la República en caso de necesidad”.<sup>30</sup> La terminación es elegida para evitar la ultimación de la República, y cesa un tipo régimen jurídico, para vitalizar al Estado, cuya existencia está amenazada. Así, una masa de poder y vigor puede ser transferida de una situación política potencialmente terminada, a otra cuya vitalidad puede ser alcanzada a partir de la cesación de la etapa política precedente. Sin embargo, la ultimación del orden legal vigente no significa la supresión del Derecho como tal, sino la invocación de otras fuentes de legalidad. A diferencia de la razón de Estado en Italia, el Derecho de Dominación germánico se encuentra limitado, no por el derecho positivo, sino por el derecho natural, el derecho divino y la buena

razón. La concepción de este Derecho, como Derecho de excepción, es en todo caso un Derecho y en cuanto tal es mérito de Clapmar percibir su vigencia en una sociedad dividida en clases y sometida a perenne conflicto, potencial o efectivo.

El Derecho de Dominación era considerado, al mismo tiempo, como una asignatura del arte del gobierno y, por extensión, la cesación era concebida como un recurso político. Clapmar predicaba que, quien dominaba el estado de excepción dominaba al Estado. El conocimiento de semejante arte y su modo de empleo se adquieren a través de la traducción del Derecho de Dominación, en la *Arcanis Repubicarum* o Misterios de la República, pues en tanto que el Derecho de Dominación constituye una configuración jurídica, las arcanas son planes y prácticas políticas secretas deliberadamente conservadas en absoluta reserva. Su dominio tiene este carácter reservado, debido a que su control asegura la existencia del régimen y su portador, y por consiguiente, deben ser contrastadas con aquellas otras que operan a la luz del día. El conocimiento secreto, la Arcana de la República, se refiere a las razones más íntimas y ocultas que aseguran la dominación, que ponen a salvo al Estado y salvaguardan a su titular; ellas son, en el entender de Clapmar, “las fuerzas propulsoras internas del Estado”.

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

Nótese que la teoría del Derecho de Dominación en Alemania constituye una estrategia para defender, paradójicamente, al Estado en reinos donde su existencia era políticamente precaria, más aún en el siglo XVII, caracterizado por una notoria crisis económica y un intenso declive de gobernabilidad. Es una época definida por rupturas, cesaciones, interrupciones, y las administraciones públicas debían operar más por medio de capacidad de rescate, que merced a la fluidez de recursos políticos.

El análisis precedente obliga a destacar la relación estrecha entre la organización y su comportamiento, para entender la cesación de *Policy*, que puede ser conceptuada como una regla de decisión secuencial, en tanto que la organización se entiende como una red de interacción social, que tiene existencia corporal y produce formas singulares de *Policy*. Ambas, inherentemente, son finitas, están limitadas en el espacio (área de alcance) y tiempo (duración de aplicabilidad); el espacio y el tiempo son sus límites, y cualquier diseño organizativo o de *Policy* debería partir de este supuesto. Como consecuencia, la “terminación se refiere a la circunstancia en dónde y cuándo una *Policy* u organización deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar”.<sup>31</sup> La cuestión de interés, para analizar a la terminación, no es simplemente el término de la *Policy* u organización, sino dónde y cuándo, y bajo qué circunstancias ocurre. No menos relevante es la consideración del modo como sucede y el efecto que provoca como secuela.

La terminación se inquierte acerca de preguntas tales como las siguientes: como una *Policy* fallecida puede contribuir a la gestación de una nueva *Policy*; cómo una *Policy* por morir, puede heredar, al menos, un hábito de capacidad vital a una *Policy* existente; y cómo una *Policy* ultimada, incluso de antiguo,

puede resucitar de manera similar a Lázaro. En suma, se puede visualizar a la terminación como el *Ave Fénix* del proceso de *Policy*. Dentro de esta perspectiva, la terminación puede ser entendida como un procedimiento de adaptación de *Policy*, por el cual se lega un caudal de vida de una *Policy* feneciente a otra existente, mediante un movimiento de adaptación entre ambas. En este sentido, estamos invocando a “una *Policy* de *Policy*: existe la pugna por adaptar a la *Policy A*, la substancia que es eliminada o segregada de la *Policy B*”.<sup>32</sup> La adaptación de *Policy*, bajo esta definición, puede ser el esfuerzo de un grupo de proponentes para ensamblar, al margen de una diversidad de intereses sociales y políticos, una coalición que asegure la aprobación autorizada de sus propuestas. Normalmente, éstas corresponden a reacciones de contrincantes que intentan bloquear a la coalición, manipular los parámetros de reacción y obtener ventajas.

La terminación también puede ser observada desde la perspectiva del ciclo de *Policy*, es decir, situarse como parte del proceso de hechura de *Policy*. La idea es del padre de las Ciencias de *Policy*, quien, en 1971, diseñó un modelo procesal de *Policy* integrado por la inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y apreciación.<sup>33</sup> Lasswell considera que la terminación cancela prescrip-

ciones en marcha, y trata con las demandas empujadas por aquellos que actuaban de buena fe, cuando estaban vigentes, así como con quienes están sufriendo la privación de valores, cuando han cesado. Así, por ejemplo, en las sociedades en las cuales la innovación es rápida, nuevas organizaciones necesitan frecuentemente enfrentar reclamos de expropiación de compensaciones o reasignaciones. Con base en estas nociones, Harry Brewer formuló un modelo sucedáneo integrado por la iniciación / invención, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.<sup>34</sup> La terminación es conceptuada, por consiguiente, como el ajuste de *Policies* y programas, que han tornado en disfuncionales, redundantes, obsoletos o innecesarios, y deben ser desechados a favor de *Policies* y programas más vitales para los procesos políticos y administrativos.

La terminación nos habla del carácter finito de la existencia de una *Policy*, su vida no es eterna; en otros términos, a la luz de objetivos reconsiderados, una *Policy* podría ser conservada en vida o terminada. En el concepto procesal de *Policy*, la terminación es colocada al final, como la etapa culminante de un ciclo, pero puede considerarse de un modo diverso, pues incluso la fase primera: iniciación/invención, comparte ingredientes similares a la terminación. Ambas etapas, principalmente, son un

predicamento sujeto a las demandas y respuestas que se verifican en un sistema político. Dicho de otro modo, si un problema es observado como existente, el proceso de *Policy* se inició; si una *Policy* dada es evaluada como una exacerbación del problema y fue designada para ser corregida, el proceso de terminación comenzó.<sup>35</sup> Entre ambas etapas hay un entramado de retornos finos y terminaciones parciales, en el cual la *Policy* es ajustada y redefinida para hacerla más responsiva a los problemas, o cambiarla, tal como el problema mismo o el contexto se alteraron. De acuerdo con esto, la terminación puede ser concebida como final y como comienzo: el fin de un programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentando corregir una *Policy* errática o un conjunto de programas.

La cesación de *Policy*, concebida como adaptación o como fase del ciclo de *Policy*, como fin y principio, nos ayudan a entender a la terminación en administración pública como un procedimiento de alimentación de *Policies* cesantes a *Policies* existentes, dentro de un espacio de creciente autonomía de las *Policies* mismas. En la medida en que exista capacidad de herencia de una *Policy* a otra, así como la aptitud para la cesación total, una administración pública podrá permanecer viva y activa, debido a que su desempeño material y concreto nutre su desarrollo.

### **Procesos de terminación**

---

La terminación suele ocurrir bajo dos grandes tipos o categorías. El primero la clasifica atendiendo el proceso y la longitud de tiempo que puede consumir; el segundo, considera la materia de lo ultimado. En el primer tipo, la terminación ocurre, por lo general, de dos modos: como un “disparo” o como un “largo sollozo”, pero es más usual la cesación bajo la primera forma, debido a las resistencias que suelen acompañar el fin de una entidad. En este caso, normalmente la terminación es el efecto de una decisión autoritaria que transforma a la entidad; sin embargo, tal decisión habitualmente es el resultado previo de una lucha en la cual numerosos partidos participan. Esta forma de terminación, también llamada por explosión, o *Big-Bang*, se realiza en un tiempo limitado y representa un modo de administración de choque. En contraste, la terminación por un “largo sollozo” o método decremental, procede mediante un prolongado proceso de declinación de recursos, que culmina con la sustitución de una *Policy* determinada.<sup>36</sup> No obstante que el *Big-Bang* se identifica perfectamente con el estudio de terminación, no existen evidencias empíricas que patenticen que este método haya sido más exitoso que el procedimiento decremental.

Ambos procedimientos pueden presentarse ante un político en forma de dilema, debido a que los cargos públicos suelen estar limitados en su período de tiempo de desempeño. La opción por el método del *Big Bang* en lugar del procedimiento decremental, que puede consumir décadas de desarrollo, puede facilitar un éxito momentáneo, rápidamente capitalizable, pero no necesariamente un efecto prolongado exento de reclamaciones públicas futuras.<sup>37</sup> La mejor prueba de este acerto es el fracaso de la *Perestroika* en la Unión Soviética y la desaparición consecuente del Estado soviético. Sin embargo, el procedimiento por choque puede ser necesario, y decisivo, cuando culmina procesos revolucionarios o reformas radicales, tales como los que fueron corolario de la revolución comunista en la época de Lenin, o la revolución mexicana en el tiempo de Lázaro Cárdenas.

Una clara representación de este método draconiano de terminación por *Big Bang*, es el golpe de Estado. Por principio, debemos recordar el significado patológico que suele atribuirse a este suceso político; en segundo lugar, que normalmente todos los golpes de Estado explayan justificaciones de su opción, pero ciertamente no todos son justos, pues los hay tiránicos, y por consiguiente, altamente reprobables. Gabriel Naudé estudió al golpe de Estado en el Siglo XVII, analizando es-

pecialmente los golpes de Estado justos, para los cuales diseñó una tecnología de *Implementación*.<sup>38</sup> Su fundamento es el carácter defensivo de la acción, usándose la astucia contra la astucia, pues en el mundo persiste el predominio de la mentira y el engaño. También se basa en el provecho usufructuable por el Estado o el Príncipe, como una necesidad cuya satisfacción no tiene más camino que semejante método de terminación drástica, pero siempre teniéndose en mente la utilidad pública, por encima del interés privado.

Naudé destacó que, principalmente, debe saberse que el golpe de Estado tiene un carácter excepcional, que no es un medio usual en la política y que se debe ejercitar con prudencia. Quien lo efectúa debe comportarse como un médico, no como un verdugo, porque los golpes de Estado “son acciones atrevidas y singulares que los principes deben poner en práctica en casos difíciles y cuando no hay otra salida, derogando el Derecho común sin consideración a justicia o formalidad alguna, y sacrificando el interés privado al bien público”<sup>39</sup> El golpe de Estado es “aquel que deroga el Derecho común en beneficio del interés público”, es una cesación abrupta a la cual se opta cuando no hay más camino que la suspensión de la situación vigente. Una terminación tal, sugiere la cesación total de organizacio-

nes y *Policies*, lo mismo que de funciones, que permanecen suspendidas. El golpe de Estado, sentencia Naudé, es como “el rayo que se descarga repentinamente antes que se haya percibido en las nubes el rodar del trueno”.

La segunda tipología de terminación es más suave y graduada, ella distingue entre la cesación de funciones y la extinción de estructuras, diferenciando a la terminación funcional y la terminación organizativa. Por su parte, “la terminación funcional involucra el fin de un conjunto de actividades programáticas y productos resultantes de bienes y servicios públicos”.<sup>40</sup> Esta forma de terminación, implica la suspensión tanto de tareas, como de los productos que ofrecían, y significa igualmente, la eliminación o disminución del nivel de actividad y resultados de una *Policy* o programa particular. Si se conciben a las *Policies* con enfoques generalizados o estrategias hacia la solución de problemas particulares, la terminación funcional ocurre cuando tales enfoques y estrategias, generalmente incorporados a un número de actividades y productos, cesan, porque las funciones son “un servicio provisto por el Gobierno a los ciudadanos”.<sup>41</sup>

Tal como lo mencionamos ya, las funciones son más difíciles de terminar, tal como lo constató Herbert Kaufman, pues, en tanto que 27 agencias gubernamentales sucumbieron, las funciones

que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias.<sup>42</sup> En la medida en que la ciudadanía valore como servicio necesario a una función, su persistencia está asegurada de muchos modos. Múltiples funciones, además, sobreviven por su correspondencia a las demandas de la ciudadanía y, con frecuencia, sirven más plena y directamente a una necesidad, que las más difusamente configuradas organizaciones y *Policies* públicas.

Un aspecto poco explorado de la terminación funcional, consiste en el papel mismo de las funciones en un régimen político como conjunto. Tal como lo explicamos cuando analizamos la autonomía creciente del ambiente de *Policy* y la mutua causación de *Policy*, debemos recordar que hay un proceso sustentatorio del régimen mismo para evolucionar, a partir de su propio desempeño de *Policy* en épocas de sosiego y tranquilidad política. En concepto de Clapmar, aquí estaría vigente el Derecho de Imperio. Sin embargo, existe un proceso similar, pero alternativo, que nutre a un dispositivo de defensa cuando es vigente el Derecho de Domination, que capacita al régimen en tiempos políticos indómitos que requieren medidas drásticas de rescate, por medio de la terminación, y que puede explicarse a partir del concepto de Misterios de República.

El Derecho de Dominación se activa como una réplica a la ingobernabilidad latente durante fases indómitas, habiendo cesado el Derecho de Imperio. Es un operativo puesto en marcha para evitar que el estado latente de ingobernabilidad se haga manifiesto; su objeto es ofrecer insumos de gobernabilidad para restaurar el rumbo perdido, pero bajo condiciones jurídica y políticamente diversas, pues han derivado deliberadamente de la terminación. La *Arcana Repubicarum* fue clasificada por Arnold Clapmar en *Arcana Imperii* o Misterios de Imperio, y *Arcana Dominationis* o Misterios de Dominación. Ambas Arcanas desenvuelven un papel funcional de redención de la gobernabilidad, pues consisten en Policies públicas a mediante las cuales se materializan los planes y prácticas destinados a asegurar la articulación y funcionamiento del régimen de excepción. Su índole es la *Implementalidad*, pues su desempeño obra a favor de la creación de las condiciones básicas de gobierno en situaciones caracterizadas por la anormalidad, contingencias, incertidumbre e inestabilidad. En situaciones políticamente indómitas, el Estado desarrolla aptitudes que trabajan para resarcir la capacidad menguada de gobernabilidad, debido principalmente a que el grado de *Implementación* decrece merced a las dificultades crecientes para relacionar positivamente las intenciones y los resultados del gobierno.

Bajo condiciones de ingobernabilidad, cuando es vigente el Derecho de Imperio, las funciones gubernamentales en curso obran como barreras de Implementación y el único camino que se juzga viable es su cesación. Una vez terminadas, son reemplazadas por funciones soterradas que trabajan a favor de la Implementación, que desde la oscuridad de los procesos secretos del gobierno, emergen como factores de restauración. Estas funciones, o Misterios para Clapmar, son el producto de mecanismos inherentes al Estado como persona que autodetermina y vela por su sobrevivencia, y sirven para resarcir la gobernabilidad perdida. Pero también se trata de un arte del gobierno que debe ser cultivado, porque el grado de Implementación que exige, regido por la oportunidad, el conocimiento y el cálculo, trabaja ante un horizonte de contingencia e incertidumbre de difícil manejo. Nociones tales como la seguridad nacional, los programas de preventión de desastres y los planes de previsión de contingencias, están facturados con este tipo peculiar de *Policy*.

Los Misterios de Imperio operan como Policies cuyo objeto es preservar al régimen, en tanto que los Misterios de Dominación lo hacen para afirmar el poder del titular del gobierno, si bien las fronteras entre ambos son de suyo borrosas, pues la salvaguarda del régimen y del titular normalmente están entrela-

zadas. Los Misterios de Dominación están destinados a preservar a los detentadores del poder, ante rebeliones y revoluciones, en tanto que los Misterios de Imperio tienen la peculiaridad de usar un tipo de conocimiento que se expresa en forma de simulacros, que encarnan en instituciones decorativas, por medio de las cuales se estimula la tranquilidad pública y se ofrece la apariencia de libertad. Entre estas instituciones destacaba la libertad de expresión e imprenta, de la que Clapmar dijo que ofrece una participación política ruidosa, pero ciertamente insignificante en los sucesos trascendentales del Estado. Los Misterios de Imperio son recursos de terminación calculada deliberadamente, que son utilizados como una estrategia defensiva y los gobiernos conservan intencionalmente ocultos para facilitar su éxito. Estos Misterios configuran “las íntimas y ocultas razones o criterios por los cuales aquél que tiene el principado en la República, defiende tanto su tranquilidad, como la conservación del presente *status* de la República”; y tiene como finalidad “el buen estado y la larga duración de la presente República, de modo que no se mude en otra; y la seguridad del que impera”.<sup>43</sup> Son, en suma, un recurso que se consume a favor de la *salus publica*.

Una de las características que distinguen a la terminación funcional, es la índole de su relación con los problemas

que trata el gobierno, pues la naturaleza de éstos indica que raramente desaparecen y que tienden a perpetuarse. Para la terminación funcional, excepcionalmente, se interpone como causa de cesación, la solución o no-solución de los problemas; pero, si tal fuera el caso, la terminación sería realmente controversial. Tal como lo acabamos de observar, la terminación funcional, pasando de un estado de tranquilidad a uno de desasosiego, encarárá la solución de problemas tan controversiales, que la cesación se invoca como una solución de alta drasticidad. Por ello, más frecuentemente, su relación con los problemas de gobierno es la respuesta a cambios que sugieren enfoques alternativos como solución a los problemas, y desde este punto de vista, normalmente la terminación funcional es el resultado del comienzo de una *Policy* de sustitución. Por consiguiente, aquí debemos considerar varios incentivos para la sustitución de *Policy*, tales como los cambios tecnológicos, permutas en la asignación de recursos públicos, mudas en los apoyos e ideologías políticas de los programas, y transmutaciones en las actitudes relacionadas con la adecuada forma de suministrar los servicios públicos.

En contraste a la suspensión funcional, “la terminación estructural incluye no sólo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para el desempeño de esas

actividades”.<sup>44</sup> Esta modalidad consiste en que una organización cese de existir o, menos drásticamente, en la reducción de los recursos de la organización. En todo caso, la medida de la terminación está dada por la reducción de recursos, de modo que el grado de esta reducción evidencia la posibilidad del principio de la terminación total. En este tipo de cesación, el papel de los problemas solía ser considerado menos importante que en la terminación funcional, toda vez que la terminación estructural era poco frecuente, antes de la emergencia de los vastos programas de privatización amparados bajo el signo del neoliberalismo. Sin embargo, sigue siendo vigente el apotegma en el sentido de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. En el estudio de Kaufman, antes referido, se da cuenta de que, entre 1924 y 1973, en los Estados Unidos fueron extintas 27 organizaciones, en tanto que se crearon 175.

Entre otros elementos que favorecen a la longevidad organizativa, hay que consignar la permanencia institucional, las bases estatutarias, la flexibilidad organizativa, el apoyo organizativo y la renuencia intelectual.<sup>45</sup> Tal como han sido conceptuadas, “las organizaciones son grupos de individuos que constituyen lo que llamamos instituciones”,<sup>46</sup> es decir, la naturaleza principal de las organizaciones es la institucionalidad,

y ésta se caracteriza principalmente por la permanencia y la capacidad de adaptación. Así, aunque las organizaciones son creadas para responder a necesidades específicas, pueden y aspiran a expandir su dominio en el tiempo, pues su vocación se inclina por profesar la idolatría por Eros, no por Tanatos.<sup>47</sup>

La índole de la organización es, por lo tanto, la vida, no la muerte, y el secreto de esta vocación vital es que cada organización se desempeña en un contexto integrado por otras organizaciones, con las cuales tiene un nexo de interdependencia existencial. Así, “la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo en un medio continuamente fluctuante”.<sup>48</sup> Al mismo tiempo, la vida de las organizaciones también está nutrida por procesos interiores. Las categorías de oferta y demanda pueden ayudar a explicar las relaciones entre el ambiente y los grupos sociales, que han generado un conjunto de capacidades ligadas al consumo, pero también para la toma de conciencia del papel social en las organizaciones. Es cierto que la demanda ha sido un factor de crecimiento de la organización, pero no menos lo ha sido la oferta, como un efecto de toma de conciencia. Efectivamente, la oferta es un motor nacido del estímulo interno, que crea nuevas aptitudes organizativas que perfeccionan su papel frente al ambiente y obran a favor

de su permanencia.<sup>49</sup>

Ciertamente las organizaciones no son sujetas con facilidad a la terminación, pero lo son más que las funciones gubernamentales, y, en ocasiones, la terminación funcional puede adelantar a la terminación estructural, si bien, con frecuencia, esta última no acompaña a la cesación funcional.

Como las organizaciones, las *Policies* están destinadas a resolver problemas específicos, pero como estos problemas son más concretos, son más susceptibles de ser terminadas, a menos que una *Policy* y su contexto institucional sean coincidentes o estén inextricablemente entrelazados. Sin embargo, debido a que la singularidad de cada *Policy* facilita su identificación y la evaluación de su desempeño, una organización prefiere renunciar a ella, que fenercer por ella, usándola como “chivo expiatorio”.<sup>50</sup> Asimismo, como en cualquier relación política, una *Policy* no puede aprovechar por sí misma a muchos aliados, como lo hace una organización, y en términos de poder político, una *Policy* tiene menos capacidad de extender su propia vida. Finalmente, habida cuenta de que una *Policy* está regida por un objetivo específico -en contraste a una organización, caracterizada por una multitud de propósitos-, la existencia del objetivo único que facilita su evaluación y ofrece argumentos a favor de la termina-

ción, facilitan también la acumulación de críticas que obrarán a favor de la cesación. En suma, las organizaciones tienen enemigos naturales, pero ellos tienden a luchar más contra *Policies* concretas, que contra la organización como un todo.

Los programas, finalmente, son subconjuntos de actividades y productos, que unidos forman a una *Policy*. La terminación de un programa ocurre cuando un subconjunto es eliminado, y por ello es conveniente distinguir entre *Policy* y programa, pues la primera puede continuar, una vez que son suprimidos varios programas.<sup>51</sup> Estos constituyen la categoría de terminación más fácil, porque cuentan con menos recursos políticos de protección y representan una pequeña inversión dentro de las organizaciones. Debido a que se encuentran en estrecha relación con el problema, su impacto es fácilmente observable y medido, y por consiguiente, está más sujeto a la crítica. Dentro de la escuela incrementalista, el programa se identifica con la *Policy*, aunque ésta es más general, y por consiguiente, la terminación del programa es sugerido a partir de la terminación de la *Policy* toda.<sup>52</sup>

La terminación puede ser un arma de dos filos si, al ejecutarse, se desoyen los sabios consejos de quienes sugieren su prudente utilización; esta misma prudencia aconseja su uso opcional, dentro

de una estrategia decremental o dentro del método del *Big-Bang*, atendiendo a las condiciones del caso. También, considerando las circunstancias, cualquier terminación puede, y debe, no ser iniciada o suspendida, habida cuenta del riesgo inherente.

Ante dilemas trascendentales que son inherentes a la vida o la muerte en administración pública, la prudencia es un criterio de acción imprescindible; pero también lo es el valor, y es probable que éste sea más decisivo tratándose de la cesación de *Policy*. El valor es una cualidad moral de importancia, principalmente porque se relaciona con la ambición, el sentido del deber y el reconocimiento del carácter perjudicial de la acción, pero también de la inacción. Es un recurso para alcanzar suficiente impersonalidad en la terminación de *Policies*, pues las relaciones dentro de la administración pública pueden alcanzar grados muy cercanos a lo desagradable y lo impopular. “Quizá el valor más esencial que se necesita en el servicio público sea el valor de decidir; ya que, si bien es verdad que todas las Políticas tienen consecuencias agridulces, las decisiones invariablemente producen algún dolor”.<sup>53</sup> El valor es el ingrediente que forma la esencia de la responsabilidad en la administración pública, y con frecuencia, es la cualidad que menos se posee para despedir, para degradar,

para trasladar o para terminar.

No está demás que recordemos, como afirmaba Carlos Marx en 1844, que “el suicidio es antinatural, y por lo tanto, el Estado no puede creer en la impotencia intrínseca de la Administración; o sea, de sí mismo”.<sup>54</sup> Tomar conciencia de semejante verdad, es útil para comprender por qué, como el sabio alemán discernía, el Estado solamente reconoce defectos formales y accidentales de la administración pública, los cuales trata de remediar, más no terminar.

---

### Epílogo

---

Los estudios de terminación pueden coadyuvar, con notoria significación, a entender los misterios de la continuidad de la administración pública, como un suceso por ser construido, mediante un proceso por el cual, *Policies* fallecientes pueden legar lo que queda de su vida a *Policies* en gestación o existentes con pleno vigor. Tal continuidad es más explicable en términos del creciente nivel de autonomía del espacio de *Policy*, y debido, principalmente, a que la muerte de organizaciones singulares puede nutrir la vida de la administración pública como pluralidad organizativa. La condición existencial vitalicia de esta administración, en suma, es mejor comprendida si la apreciamos a partir del concepto de

la terminación, como una muerte organizativa que puede producir vida administrativa, a partir de la idea de que el comportamiento de la administración pública misma es un cúmulo complejo de *Implementaciones* que nutren su desarrollo.

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

### Notas

<sup>1</sup> Cortiñas-Peláez, León. Estudio Preliminar al libro de Guerrero, Omar. *La Teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, pp. XL-XLI.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. XLIII.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. XLIII.

<sup>4</sup> Stein, Lorenz von. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pp. 36-37.

<sup>5</sup> Stein, Lorenz von. *Movimientos Sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 30-33. Las cursivas son del original.

<sup>6</sup> Stein, Lorenz von, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, *Op. cit.*, p. 37.

<sup>7</sup> Bonnin, C.J.B. *Compendio de los Principios de Administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834, p. 14. Esta es la traducción española del *Abregé des Principes d'Administration*; una versión abreviada de los *Principes d'Administration Publique* (Paris, chez Renau-dière Imprimeur-Libraire, 1812, tres volúmenes), publicados originalmente en 1808.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pp. 15 y 96.

<sup>10</sup> Nieto, Alejandro. *El mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, p. 14.

<sup>11</sup> No hay lugar aquí para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente vertida al español como "Política" -nosotros mismos lo hacemos en el título de este ensayo-; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *Policies*. Dejamos las voces *Policy* y *Policies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Omar Guerrero. "Las Políticas Públicas como Ambito de Concurrencia Multidisciplinaria", *Revista de Administración y Desarrollo*, no. 29, diciembre, 1991, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, pp. 11-33).

<sup>12</sup> El vocablo inglés *Implementation*, tampoco parece tener una traducción satisfactoria en español. Su traslado a nuestra lengua por "ejecución", "administración" o "gestión", se despega de su idea de culminación como una finalidad completa. Su traducción por "llevar a cabo", "efectuar", "realizar" y voces similares, es meramente literal, y por lo tanto, insuficiente para un uso científico. Para Pressman y Wildawsky, el manejo del término entraña dificultades tales, que en una de las páginas iniciales de su texto, reproducen el significado de la palabra recurriendo a dos diccionarios, uno de ellos es el de Webster. Por consiguiente, hemos hecho un traslado literal del término, como *Implementación*, y la dejamos con mayúscula para dar énfasis a su incorporación en nuestro idioma. El término fue precisado por los autores citados, tal como lo propusieron originalmente en 1973 dentro de su libro: *Implementation* (Berkeley, University of California Press, 1984, Tercera edición. Ver especialmente el Prólogo a la primera edición). Hay que explicar, sin embargo, que fue Douglas Bunker el primer especialista en utilizar el término, en lugar de otros menos

- precisos. Nociones similares habían sido empleadas de antaño por otros científicos de la *Policy*: Charles Jones se había referido a la *aplicación de Policy*, Yehezkel Dror a *ejecución de Policy*, Gross a *activación de planes*, Gergen a subfase de *sanción y control*, y otros pensadores habían hablado de como “seguir a través” (*follow-through*) o “llevar a cabo” (*carrying-out*) las *policies*. Bunker, Douglas. “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, no. 3, 1972, pp. 71-80.
- <sup>13</sup> Majone, Giandomenico y Aaron Wildawsky. “Implementation as Evolution”, incluido en la obra de Jeffrey Pressman and Aaron Wildawsky. *Implementation*, Berkeley, University Press, 1979 (1973), pp. 175-177.
- <sup>14</sup> *Ibid*, pp. 176-177.
- <sup>15</sup> Heclo, Hugh. “Review Articles: Policy Analysis”, *British Journal of Political Science*, no. 2, 1973, p. 85.
- <sup>16</sup> Lindblom, Charles. “Policy Analysis”, The American Economic Review, no. 3, June, 1958, pp. 79-80.
- <sup>17</sup> Wildawsky, Aaron, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown and Company, 1979, p. 62.
- <sup>18</sup> *Ibid*, p. 83.
- <sup>19</sup> *Ibid*.
- <sup>20</sup> Majone, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 158-166.
- <sup>21</sup> Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, pp. 169-170.
- <sup>22</sup> En aquella época, Policía era, *mutatis mutandis*, lo que hoy entendemos por administración pública. Guerrero, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986, p. 21.
- <sup>23</sup> Stein, Lorenz von. *Movimientos Sociales y Monarquía*, *Op. cit.*, pp. 34-35.
- <sup>24</sup> León, Peter de. “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, *Policy Analysis*, vol. IV, no. 3, Summer, 1978, p. 369-392.
- <sup>25</sup> Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año, pp. 203-204.
- <sup>26</sup> Escatología: *Eskatos*: último, *logos*: conocimiento.
- <sup>27</sup> Bardach, Eugene. “Policy Termination as a Political Process”, no. 7, 1976, pp. 123-131.
- <sup>28</sup> León, *Op. cit.*, p. 370.
- <sup>29</sup> Arnold Clapmar es el autor del libro *De Arcanis Republicarum* (De los Misterios de la República), publicada en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra ver: García Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro *La Razón de Estado y Otros Escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, pp. 188-189. Schmit, Karl. *La Dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 44-50.
- <sup>30</sup> *Ibid*.
- <sup>31</sup> Biller, Robert. “On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations”, *Policy Sciences*, no. 7, 1976, p. 134.
- <sup>32</sup> Bardach, *Op. cit.*, p. 126.
- <sup>33</sup> Lasswell, Harold. *A Pre-View of Policy Science*, American Elviseir Publishing Co., 1971, p. 28.
- <sup>34</sup> Brewer, Harry. “The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline”, *Policy Sciences*, nº 5, 1974, p. 240.
- <sup>35</sup> León, *Op. cit.*, pp. 370-371.
- <sup>36</sup> Bardach, *Op. cit.*, p. 126.
- <sup>37</sup> Behen, Robert. “How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?”, *Policy Analysys*, vol. IV, no. 3, Summer, 1978, pp. 393-418.
- <sup>38</sup> Gabriel Naudé es autor de las *Considérations Politiques sur les Coup d'Etat*, obra preparada en 1639. Ver, sobre este autor singular, los siguientes trabajos: Meinecke, Friedrich. *La Idea*

*de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, pp. 199-207. García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro *La Razón de Estado y Otros Escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, pp. 49-50. Las citas de Naudé se encuentran en estas obras.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Bothun, Douglas and John Comer. "The Politics of Termination: Concepts and Process", *Policy Studies Journal*, vol. 2, no. 4, May, 1983, p. 541.

<sup>41</sup> León, *Op. cit.*, p. 375.

<sup>42</sup> Citado por León, misma página.

<sup>43</sup> Schmitt, *Op. cit.*, p. 18.

<sup>44</sup> Bothun, Douglas and John Comer, *Op. cit.*, p. 541.

<sup>45</sup> Sería ocioso aquí ocuparnos, incluso brevemente, de las probadas aptitudes de persistencia de la organización. Por consiguiente, remitimos al lector a la literatura clásica en el tema: Barnard, Chester. *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938, Parte II. Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, dos tomos, primera parte, cap. III. Michels, Robert. *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, dos volúmenes. Ver especialmente la primera parte del volumen I y la sexta parte del volumen II.

<sup>46</sup> León, *Op. cit.*, p.376.

<sup>47</sup> Un buen ejemplo de la lejanía de la idea de Terminación en las organizaciones lo constituyen tres de los más consultados manuales sobre las propias organizaciones, que no contemplan capítulo alguno relativo a su terminación: March, James y Herbert Simon. *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969. Etzioni, Amitai. *Organizaciones Modernas*, México, UTEHA, 1965. Mayntz, Renate. *Sociología de la Organización*. Madrid, Alianza Editorial, 1967.

<sup>48</sup> Barnard, *Op. cit.*, pp. 4-6.

<sup>49</sup> Boulding, Kenneth. *The Organizational Revolution*. Chicago, Quadrangle Books, 1968 (primera edición, 1953), pp. 13-32.

<sup>50</sup> León, *Op. cit.*, p. 376.

<sup>51</sup> Bothun, Douglas and John Comer, *Op. cit.*, p. 541.

<sup>52</sup> León, *Op. cit.*, p. 377.

<sup>53</sup> Bailey, Stephen. "Etica y Servicio Público", en Martin, Roscoe (Comp.). *Administración Pública*, México, Herrero Hermanos, 1965, p. 360.

<sup>54</sup> Marx, Carlos. "Notas Críticas 'El Rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano", en Marx, Carlos. *Manuscritos de París y Anales Franco Alemanes*, México, Editorial Grijalbo. 1978. p. 223.

## Bibliografía

Bailey, Stephen. "Etica y Servicio Público" en Martin, Roscoe (Comp.). *Administración Pública*, México, Herrero Hermanos. 1965.

Bardach, Eugene. "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, no. 7, 1976, pp.123-131.

Barnard, Chester Barnard. *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938.

Behen, Robert. "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?". *Policy Analysis*, vol. IV, no. 3., summer, 1978.

Bothun, Douglas and John Comer. "The Politics of Termination: Concepts and Process", *Policy Studies Journal*. vol.2, no. 4, may, 1983.

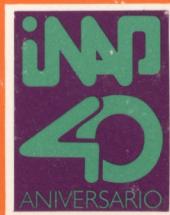
Bonnin, C.J.B. *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834, p.14. Esta es la traducción española del *Abregé des Principes d'Administration*; una versión abreviada de los *Principes d'Administration Publique* (Paris, chez Renaudière Imprimeur-Libraire, 1812, tres volúmenes), publicados originalmente en 1808.

- Boulding, Kenneth. *The Organizational Revolution*. Chicago, Quadrangle Books, 1968 (primera edición, 1953).
- Brewer, Harry. "The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline". *Policy Sciences*, no. 5, 1974.
- Bunker, Douglas. "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", *Policy Sciences*, no. 3, 1972, pp.71-80.
- Cortiñas-Peláez, León. Estudio Preliminar al libro de Guerrero, Omar. *La Teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986.
- Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año, pp.203-204.
- Etzioni, Amitai. *Organizaciones Modernas*, México, UTEHA., 1965.
- García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro *La Razón de Estado y otros Escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- Guerrero, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Fontanara. 1986.
- , "Las Políticas Públicas como Ambito de Concurrencia Multidisciplinaria". *Revista de Administración y Desarrollo* nº 29, diciembre, 1991, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.
- Heclo, Hugh. "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, no. 2, 1973.
- Lasswell, Harold. *A Pre-View of Policy Science*, American Elvizer Publishing Co., 1971.
- León, Peter de. "Public Policy Termination: an End and a Beginning". *Policy Analysis*, vol. IV, no. 3. Summer, 1978, pp.369-392.
- Lindblom, Charles. "Policy Analysis", *The American Economic Review* no. 3, June, 1958, pp.299-312.
- Majone, Giandomenico and Aaron Wildawsky. "Implementation as Evolution". Jeffrey Pressman and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University Press, 1979 (1973), pp.163-180.
- March, James y Herbert Simon. *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969.
- Marx, Carlos. "Notas Críticas 'El rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano", en Marx, Carlos, "Notas Críticas 'El Rey de Prusia y la Reforma Social' por un Prusiano", en Marx, Carlos, *Manuscritos de París y Anales Franco-Alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978.
- Mayntz, Renate. *Sociología de la Organización*, Madrid, Alianza Editorial, 1967.
- Meinecke, Friedrich. *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, pp.199-207.
- Michels, Robert. *Los Partidos Políticos*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, dos volúmenes. Ver especialmente la primera parte del volumen I y la sexta parte del volumen II.
- Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*. Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962.
- Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Schmitt, Karl. *La Dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.
- Stein, Lorenz von. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- , *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.
- Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. Dos tomos.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984, Tercera edición.
- Wildawsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown and Company, 1979.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# RAP

## REFLEXIONES SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 89