



Texto recibido: 15 de noviembre de 2018
 Texto aprobado: 6 de enero de 2019

Resumen: Con las categorías modernidad y posmodernidad, elaboramos un marco de análisis transdisciplinar, para tratar de explicar las diferencias de legitimidad de la administración pública, durante el siglo xx. En la primera parte, analizamos algunas nociones derivadas de ambas categorías, tales como: *muerte de una época*, en especial, la era de la racionalidad, *incredulidad en las metanarrativas*, e insurrección de los medios de comunicación. En la segunda parte, se discuten las dos vertientes de legitimidad basadas en el *metarrelato* burgués de prosperidad y la eliminación de la pobreza. Por un lado, el *culto a la eficiencia* de finales del siglo xix y las primeras décadas del xx. Por otro lado, la "nueva eficiencia", basada en la concepción positivista racionalista de la sociedad. Finalmente, reflexionamos sobre el vuelco en la forma de legitimación, que acaeció hacia finales de los 70, en la fase del capitalismo global. En esa nueva era, la legitimidad ya no podía sustentarse, únicamente en *metarrelatos*, la sociedad había desarrollado diversos mecanismos de participación, basados en las ciencias sociales subjetivistas. En adelante, el *gobierno en acción*, debía imponerse, en el debate público deliberativo, a través de la persuasión. La política pública, se impuso en el parlamento, la academia y en la sociedad, con la fuerza de la retórica política.

Palabras clave: modernidad, posmodernidad, argumentación administrativa, nueva gestión pública, transdisciplina, enseñanza, administración pública, persuasión, retórica, moderna, postmoderna, política pública.

Abstract: With the *modernity* and *post-modernity* categories, we elaborated a framework of transdisciplinary analysis, to try to explain the differences of legitimacy of public administration, during the 20th century. In the first part, we analyze some notions derived from both categories, such as: death of an era, especially, the era of rationality, disbelief in meta-narratives, and insurrection of the media. In the second part, the two aspects of legitimacy are discussed, based on the bourgeois *metarrelato* of prosperity and the elimination of poverty. On the one hand, the cult of efficiency at the end of the 19th century and the first decades of the 20th. On the other hand, to "new efficiency", based on the rationalist positivist conception of society. Finally, we reflect on the shift in the form of legitimation, which occurred towards the end of the 70s, in the phase of global capitalism. In this new era, legitimacy could no longer be sustained, only in meta-narratives, society had developed various mechanisms of participation, based on subjectivist social sciences. Henceforth, the *government in action*, should be imposed, in the deliberative public debate, through persuasion. Public policy was imposed, in parliament, academia and in society, with the force of political rhetoric.

Keywords: Modernity, Postmodernity Administrative Argumentation, New Public Administration, Transdiscipline, Teaching, Persuasion, Rhetoric, Modern, Postmodern, Public politics.

Legitimidad de la administración PÚBLICA en la modernidad y posmodernidad

Legitimacy of public administration in modernity and postmodernity

LUIS ARTURO MÉNDEZ REYES*

Pesa mucho más lo que se puede medir y contar que lo ideal, con lo que el pensamiento y el sentimiento están escindidos y separados. La ciencia técnica se antepone al conocimiento sobre la situación emocional, que no puede medirse exactamente. Consecuencia de esta ciencia cartesiana fue que se construyera la primera bomba atómica antes que en pedagogía y en psiquiatría infantil se supiese que el niño pequeño tiene necesidades.

Jirina Prekop.
El Pequeño Tirano.

INTRODUCCIÓN

Hacia la última década del siglo XIX, el teórico y presidente estadounidense Woodrow Wilson definió, a la administración pública, como el *gobierno en acción*, como la fuerza suprema del Estado, encargada de dirigir a las personas y administrar las cosas, a través del poder ejecutivo. Para el ejercicio de esa autoridad, es

necesario engendrar y mantener creencias sociales, es decir conducirse con legitimidad. A lo largo de la historia, hemos presenciado formas distintas de legitimación gubernamental, que en este artículo, trataremos de explicar con conceptos derivados de categorías modernidad y posmodernidad. Así, podremos interpretar las mutaciones sufridas, en diversas administraciones públicas, para justificar el dominio. Los clásicos de la disciplina del manejo de asuntos públicos, Frederick Taylor, Max Weber y Chester Barnard, coinciden en señalar tres factores interrelacionados, cuyo equilibrio forma un sistema sólido de legitimación gubernamental, a saber: 1) Uso eficiente y eficaz del dinero público; 2) Proteger los derechos humanos, las libertades fundamentales y lograr la adaptación social (respaldo generalizado a las instituciones públicas y privadas); 3) Representar, genuinamente a la sociedad, a través de la rendición de cuentas y la transparencia, y el control de la discrecionalidad, para evitar la corrupción. Denominaron a estos tres elementos vectores de la gestión pública, pues

* Tiene los grados de Licenciatura en Sociología, Maestría y Doctorado en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó una estancia posdoctoral en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de Hidalgo, donde impartió varios cursos a nivel maestría. Ha impartido clases también en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En el Colegio de Ciencias y Humanidades, es profesor de Administración I y II. Correo electrónico: mrla@unam.mx

Woodrow Wilson definió, a la administración pública como el *gobierno en acción*, como la fuerza suprema del Estado encargada de dirigir a las personas y administrar las cosas, a través del poder ejecutivo.

constituyen las fuerzas normativas de medición del desempeño gubernamental. Además de la forma de equilibrar la ejecución de los tres vectores, la legitimidad de una administración pública implica la manera en que se enseña en la academia, se difunde en la sociedad y se realizan las políticas públicas concretas.

Es conveniente resaltar, que un análisis de esta naturaleza, no se ha hecho. Por tanto, lo planteado, no es sino un detonante para discusiones porvenir. Iniciaremos el debate con breve alusión a conceptos derivados de las categorías modernidad y posmodernidad; pro seguiremos con el análisis acerca de las formas de legitimación del gobierno durante el siglo xx, a la luz de concepciones surgidas de la modernidad y posmodernidad.

MODERNIDAD Y POSMODERNIDAD. DOS CATEGORÍAS PARA EXPLICAR LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL

Estas dos categorías encierran conceptos que ayudan a entender el cambiante patrón de comportamiento de la legitimidad gubernamental. Sugieren la idea de rupturas históricas, de distintas cosmovisiones acerca de la sociedad, el hombre y la naturaleza, de la evolución del pensamiento y de la ciencia. En esta parte del artículo trataremos de señalar algunos aspectos teóricos, derivados de ambas, y en la siguiente parte, las sopesaremos con formas concretas de legitimación, de la administración pública, durante el siglo xx.

La primera reflexión que sugieren las categorías modernidad y posmodernidad, es la idea de cambio histórico, al fin de las épocas. En esta idea, encontramos una llave para abrir la comprensión de las formas de legitimar la acción gubernamental en las

sociedades esclavista, feudal y capitalista. Sí, la posmodernidad plantea la culminación de la modernidad (de la era de la razón), esta última abatió las creencias legitimadoras de la antigüedad. Las invocaciones a la divinidad, eran la fuerza justificadora de la arbitrariedad estatal en el lejano Egipto: varias dinastías de faraones se consideraban *dioses vivientes*, se erigían como encarnaciones del Dios Horus, la divinidad solar (representada como halcón) que se elevaba hacia el cielo, para iluminar la tierra con sus rayos. En la India, el Dios Brahma se representaba con cuatro rostros y cuatro brazos para justificar la acentuada diferenciación social en castas; los brahmanes (o sacerdotes) eran la cabeza; los chatrias (*Kshatryas*) o guerreros, los brazos; los vaisas (o comerciantes y propietarios), las piernas; y los sudras y parias (campesinos y operarios), los pies. A esas formas de organización del aparato estatal, se les consideraba pre políticas, o pre modernas. En la era del Estado absolutista, tiempo de transición del feudalismo al capitalismo, Thomas Hobbes planteaba una legitimación mágica del Estado, el *Leviatán*, como el gran monstruo salvador, el perpetuo estado de guerra de la humanidad.

La modernidad comenzó con el movimiento de la Ilustración, cuya característica principal era el combate a los mandatos morales y leyes e instituciones políticas derivadas de la tradición religiosa. Ese movimiento, planteo el uso de la razón como eje obligatorio para el funcionamiento de la mente humana, y el aliento al pensamiento crítico, su autonomía, y la validez universal de la naturaleza y la ciencia. Sus raíces se ubican en el Renacimiento y alcanzó, su esplendor en la Revolución Francesa. Tal vez por eso, para Derrida la modernidad comienza con la



DÍAS FELICES I

muerte de Dios. En contrapartida, la posmodernidad inicia con la muerte del racionalismo. Ritzer (2002) coincide en lo anterior:

El término *postmodernidad* pertenece a una red de conceptos y pensamiento *post* sociedad postindustrial, *post* estructuralismo, *post* empirismo, *post* tradicionalismo, en los que, según parece, trata de articularse a sí misma la conciencia de un cambio de época, conciencia cuyos contornos son aún imprecisos, confusos y ambivalentes, pero cuya experiencia central, la muerte de la razón, parece anunciar el fin de un proyecto histórico: el proyecto de la modernidad, el proyecto de la Ilustración europea, o finalmente también el proyecto de la civilización griega y occidental (p.103).

Vittorio Vattimo señala dos factores que contribuyeron al resquebrajamiento de la modernidad: en primer lugar, la “finalización” del colonialismo y del imperialismo en América (período que abarca de 1880 a 1914), caracterizado por la política expansionista de las grandes potencias mundiales;

en segundo lugar, el *boom* de los medios masivos de comunicación. (Vattimo. p. 642, citado por Ortiz, A. y Lanceros 1998). De esto, escribiremos adelante.

Otra llave para abrir la comprensión de la legitimidad gubernamental, es el concepto *metarrelato* o *metanarrativa*. El término es usado por Jean François Lyotard para definir aquellas teorías totalizadoras, surgidas en la modernidad, que ofrecen legitimidad filosófica y política al saber social. En su texto *La condición postmoderna*, Lyotard rechaza la idea de las grandes narrativas, las teorías absolutas del conocimiento. Así define Lyotard (1993), la posmodernidad: “Simplificando al máximo, se tiene por *posmoderna* la incredulidad con respecto en los metarrelatos” (p. 10). Señala cuatro arquetipos predominantes en la modernidad: “...la dialéctica del Espíritu, la hermenéutica del sentido, la emancipación del sujeto razonante o trabajador, o la creación de las riquezas” (p. 9). Esos prototipos tienen que ver con corrientes de pensamiento, que lograron aceptación

como interpretaciones del mundo, a saber: el iluminismo, (que pregonaba la legitimidad del saber, como instrumento para la emancipación y la libertad); el idealismo, según el cual el saber es legítimo porque no persigue fines específicos y porque busca conocimientos desinteresados, que el espíritu tiene de sí mismo; la marxista, que planteaba la emancipación del proletariado, y el pragmatismo burgués, que pregonaba la erradicación de la pobreza por medio del desarrollo técnico industrial. Ritzer (2002) señala sólo dos *metarrelatos*, el de Carlos Marx (socialismo-comunismo) y el de Jurguen Habermas (acción comunicativa) y advierte el interés político que los sostenía:

La teoría social moderna buscaba un fundamento racional, ahistórico y universal para su análisis y crítica de la sociedad. Para Marx ese fundamento era el ser-genérico, mientras para Habermas era la razón comunicativa. El pensamiento posmoderno rechaza ese fundacionalismo y tiende a ser relativista, irracional y nihilista. Siguiendo a Nietzsche y Foucault, entre otros, los posmodernistas han puesto en cuestión esos fundamentos porque creen que privilegian a unos grupos y degradan el significado de otros, confieren poder a unos grupos y se lo quitan a otros (p. 580).

Volvamos a la influencia de los medios de comunicación para la decadencia de los metarrelatos. Sí, Theodor Adorno, pensaba que con la masividad de los medios, podrían emerger ideologías totalitarias, dictatoriales; en contraparte, Vattimo aseguraba que los medios de comunicación han incrementado el número de sub-culturas que toman la palabra "... en el nacimiento de una sociedad postmoderna desempeñan un papel determinante los medios de comunicación..." (Vattimo, p. 642, citado en Ortiz, A. y Lanceros 1998). Es necesario advertir, que los medios de comunicación, casi siempre han sido protagonistas de nueva era, pues coinciden con

movimientos revolucionarios. La imprenta desencadenó una revolución en las comunicaciones y fue crucial en la revuelta protestante, que culminó con la Reforma, es decir, con el proyecto de transición de lo medieval a lo moderno. Baudrillard (2002), podría estar de acuerdo, en que los medios de comunicación crean movimientos revolucionarios; incluso, va más allá. Plantea que el exceso de consumo de tecnologías de la comunicación difumina la realidad misma, pero, tal como se le concebía en el racionalismo y la ciencia social positivista: "...la realidad es un concepto, o un principio, y por realidad quiero decir

todo el sistema de valores conectado con éste. Lo real, como tal, implica un origen, un fin, un pasado y un futuro, una cadena de causas y efectos, una continuidad y una racionalidad. No hay nada real sin esos elementos, sin una configuración objetiva del discurso, y su desaparición es el desplazamiento de esta constelación" (p. 73). El proceso de pulverización de la realidad racional por el excesivo uso de las tecnologías de la información y la comunicación, lo definió como: "actualización radical de las cosas, de esta *hiper realización* incondicional de lo real" (p.74). Para este autor, el asesinato de la realidad

racional, al ser reemplazada por la realidad virtual, lleva implícita la muerte de los metarrelatos, porque la sociedad, incansablemente se nutre de nuevas informaciones.

LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA MODERNIDAD

Si en el esclavismo y feudalismo (incluso también, en la transición al capitalismo), la legitimidad del *gobierno en acción* se fundamentaba en *metarrelatos* religiosos, en la era capitalista, la justificación se basaba en el ejercicio del metarrelato burgués, en el arquetipo de la erradicación de la pobreza por medio del progreso técnico y científico, señalado por Lyotard, cuyas primeras expresiones



Lo real, como tal, implica un origen, un fin, un pasado y un futuro, una cadena de causas y efectos.

fueron la revolución industrial, después la libre competencia y posteriormente, el capitalismo monopolístico. En el plano de la ciencia administrativa, las configuraciones más avanzadas surgieron hacia el último lustro del siglo XIX, con la llamada ortodoxia administrativa, encabezada por Frederick Taylor, Chester Barnard, Henry Fayol y Max Weber. Este arquetipo tenía especial interés en el culto a la eficiencia; se constituyó en el vector supremo de legitimidad del gobierno, ya que la democracia, y la libertad, se consideraban satisfechas. Para esos teóricos, la eficiencia y control de los recursos públicos, se debía hacer con métodos científicos, ya que constituían principios y reglas válidamente universales; la ciencia, fue empleada para la selección y capacitación del personal, en la programación de los procesos de

el "...ineluctable destino de la sociedad: la burocratización del orden social, como consecuencia de la mecanización del orden productivo capitalista moderno. El mundo creado racionalmente, que llegó para eternizarse, se explica con la siguiente metáfora: un abrigo fino que no se puede quitar caprichosamente porque la fatalidad lo convirtió en *jaula de hierro*" (Méndez.1982, p. 65). En suma, el *evangelio de la eficiencia*, la idea de prosperidad, ligado a la *jaula de hierro*, con su sustento científico, conformaron el *meta-relato* que justificó la acción del gobierno durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las cuatro primeras del siglo XX.

Hacia mediados de la década de los 40, del siglo pasado, el metarrelato anterior se fracturó. Pero, para mantener el *statu quo*, se inventó una ramificación del progreso cien-

“Simon postuló que la única base de la argumentación administrativa debe ser la ‘teoría básica’, que conecta el diseño con el desempeño, sobre la base de experimentos sistemáticos parecidos en la mayor medida posible a las pruebas de laboratorio de las ciencias naturales” (p. 67).

producción, en la división social del trabajo y sobre todo, en el ejercicio del gasto público. El movimiento por la eficiencia en Estados Unidos tuvo impacto social, político y económico profundo; llegó a considerarse a los años comprendidos entre 1880-1914, como la época dorada de la república. David Wren, la bautizó con el nombre *evangelio de la eficiencia*; las publicaciones populares y técnicas sobre la eficiencia en el hogar proliferaron, igual que en educación, la conservación de los recursos naturales, la iglesia y la industria; también fue bandera política de los presidentes Roosevelt y W. Howard Taft (Wren, p. 126, citado en Harmon y Mayer 2001). Junto al eficientísimo, o si se prefiere, como parte de él, coexistió otro metarrelato para justificar el funcionamiento del gobierno en esos tiempos, la *jaula de hierro*, frase enarbolada por Max Weber, para vaticinar

tífico, el llamado enfoque neoclásico, cuyo autor más relevante fue el premio Nobel de Economía, Herbert Simon. Este autor y sus seguidores, justificaron la política gubernamental, apelando el prestigio de la ciencia positivista, la renombrada investigación social profesional. La advertencia de Hood y Jackson (1997) es elocuente en este sentido: “Simon postuló que la única base de la argumentación administrativa debe ser la ‘teoría básica’, que conecta el diseño con el desempeño, sobre la base de experimentos sistemáticos parecidos en la mayor medida posible a las pruebas de laboratorio de las ciencias naturales” (p. 67).

La ontología y epistemología del positivismo parecería creada ex profeso para construir el metarrelato de Herbert Simon sobre el orden social y administrativo. Una mirada rápida, a los planteamientos positivistas, lo

prueba: el mundo social se entiende por sus regularidades y relaciones causales; el conocimiento surge a partir de hipótesis, verificadas en sentido positivo o refutadas; es posible conocer mediante observaciones alejadas y objetivas, donde se obtienen pruebas de las hipótesis, que permiten construir predicciones objetivas y generalizadas, acerca de la vida social (Morgan y Burrell, pp. 336-40, citado en Harmon y Mayer 2002).

La narrativa creada por Simon, pretendía demostrar que con el uso de métodos científicos, el gobierno garantizaría el ejercicio equilibrado de los tres vectores de legitimidad, aludidos desde un principio, es decir, hacer eficiente el gasto público, con criterios sociales y eliminar el criterio burocrático (para la dominación legal, aludido por Max Weber); proteger los derechos ciudadanos, sus valores y creencias, tanto en las organizaciones privadas como en las sociales; cumplir al máximo con la transparencia y rendición de cuentas, en el manejo del dinero público. El modelo de Simon, partía de la siguiente premisa: la conducta humana es predecible, se le puede medir científicamente, igual que los fenómenos naturales, porque los individuos, siempre actuarán de acuerdo con lo planeado, con las órdenes superiores, y lograrán mejores resultados en sus empresas y se adaptarían mejor, al statu quo. Como vimos anteriormente, esa concepción, ya no era compatible con concepciones posmodernas, tal como la de Baudrillard (señalada anteriormente), sobre la muerte de la realidad, porque las cadenas de relaciones entre causas y efectos, se han quebrantado por el uso abrumador de las tecnologías de la comunicación.

Después de la segunda Guerra Mundial, el programa de Simon tuvo gran influencia en las ciencias sociales y administrativas de los Estados Unidos; adoptó el nombre *decisionismo*, para señalar con certeza, que el análisis o la investigación autorizados,

resolvían definitivamente los debates en todo el proceso de formulación de políticas públicas, para pregonar que el racionalismo económico, sería la salvación de la humanidad. Este sistema fue adoptado por varias instituciones de investigación de políticas públicas, como la *Rand Corporation*, entre otras. Hood y Jackson (1997) ilustran la magnitud del proyecto ortodoxo:

Se destinaron grandes inversiones en dinero y en esfuerzo intelectual para la realización del proyecto, mediante una medición cuidadosa de las propiedades de la organización y de la *objetividad científica*. El tono de los artículos de prestigiosas revistas como *Administrative Science Quarterly*, en los años sesenta y setenta, estaban significativamente relacionados con el programa de Simon (p. 68).

A partir de los 70 del siglo xx, el metarrelato simoniano ya no justificaba la incompetencia de la administración pública para hacer realidad los tres vectores que le dan legitimidad, en especial, el aseguramiento de los derechos económicos y las libertades sociales. La *hiperracionalidad* en el manejo del gobierno y de las empresas privadas, bajo el influjo de la ciencia social objetivista positivista, entraba en contradicción con las necesidades de libertad económica, social y política, propias de un capitalismo que inauguraba su fase global. La enseñanza y difusión de las ciencias sociales y administrativas requerían un viraje sustancial. En ambas surgieron nuevas interpretaciones, respecto a las primeras; por lo cual emerge la ciencia social subjetivista, cuyas características contradecían al positivismo, es decir, menor preocupación por regularidades y leyes causales; rechazo a la observación alejada y objetiva comprensión de la experiencia subjetiva de los objetos de estudio, concebir al mundo social como producto de la conciencia; así, las instituciones y funciones de la realidad social, son interpretaciones. (Morgan y Burrell, p.336-340



La conducta humana es predecible, se le puede medir científicamente, igual que los fenómenos naturales.



LIRIOS

citado por Harmon y Mayer 2002). Las nuevas tendencias de la ciencia social subjetivista, se vinculaban con la racionalidad interpretativa y crítica, la deconstrucción, la interacción lingüística, en consecuencia, atentaban contra la racionalidad instrumental, practicada por el estado y la empresa privada.

Con relación a las ciencias administrativas, surgieron enfoques reformistas, privatizadores y democratizadores. En medio de un oleaje mundial de movimientos sociales y estudiantiles, la teoría más difundida desde mediados de los 60, fue la *Nueva Administración Pública*, también llamada *humano-relacionista*, encabezada por Abraham Maslow, Elton Mayo, Chris Argyris,

Douglas McGregor y Warren Bennis. Planteaban terminar con la opresión de las instituciones, a través de su democratización. Para lograrlo era necesario: comunicación real, sin el argumento de autoridad; toma de decisiones consensuales; ponderación de las capacidades técnicas para menoscabar la opresión jerárquica; reconocer el antagonismo entre objetivos organizacionales e individuales; crear ambientes laborales donde los empleados expresen sus emociones y puedan lograr la autorrealización. En suma, menoscabar el poder de las burocracias, en función de valores sociales compartidos, no del interés ligado a la *dominación legal* weberiana. Hood y Jackson (1997) resumen el

Las ciencias sociales subjetivistas que se desarrollaron a finales de los 60, permitieron la emergencia de una sociedad más informada, participativa y crítica.

derrumbe del modelo simoniano de legitimación gubernamental:

Los investigadores que exploran estas minas epistemológicas han buscado –y encontrado– teorías del conocimiento que rechazan los supuestos cartesianos y baconianos que se encuentran en el trasfondo del tipo de positivismo defendido por Simon en 1946; particularmente, el supuesto de que puede existir un fundamento absoluto para el conocimiento. También han descubierto que algunos filósofos –como Wittgenstein, Dilthey y Husserl– conciben el conocimiento formal como algo incrustado en la experiencia compartida, de modo que las teorías científicas surgen de la acción simbólica y política intersubjetiva, como ocurre en las obras de arte y literatura (p. 70).

LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA POSMODERNIDAD

Las ciencias sociales subjetivistas que se desarrollaron a finales de los 60, permitieron la emergencia de una sociedad más informada, participativa y crítica. Así, la legitimidad del gobierno ya no podía fundamentarse, ni con algún metarrelato, ni con evidencias factuales, baconianas y hobbesianas o redentoras del régimen. Las evidencias factuales, mostraban lo contrario: incumplimiento de los tres vectores de credibilidad gubernamental, aludidos en este artículo, especialmente los derechos y libertades sociales y políticos, el uso discrecional de los recursos públicos y la exagerada burocratización del Estado y de la empresa capitalista. Tales inequidades, derivaron en masivas protestas y en el desarrollo del llamado *tedio industrial*, en la empresa privada. Si dios había muerto, si la Ilustración dejó de alumbrar, si el capitalismo

no había erradicado la pobreza, si el marxismo no logró su ideario, entonces, ¿cuál era la justificación de la acción gubernamental? Los gobiernos se percataron de la necesidad de virar hacia una nueva fundamentación de lo social y lo político.

El planteamiento de Lyotard (1993) sobre el papel de la lingüística en una sociedad, que pretendía ser más abierta, crítica, democrática, con amplias necesidades de protagonismo, permite esclarecer la desembocadura de la virada gubernamental:

...la sociedad que viene parte menos de una antropología newtoniana (como el estructuralismo o la teoría de sistemas) y más de una pragmática de las partículas lingüísticas". La función narrativa pierde el gran héroe, los grandes peligros, los grandes periplos y el gran propósito. Se dispersa en nubes de elementos lingüísticos narrativos, etc... (p.10).

Ante ese panorama, la administración pública tenía que emplearse más a fondo para reivindicarse. Era necesaria mayor argumentación, para lograr el consenso. Fue así como surge la persuasión, como ciencia para lograr el convencimiento. Era una idea más propia para Martín (2002), de la ciencia social subjetivista, que reparaba en las interacciones simbólicas y en el poder del lenguaje, especialmente, la persuasión, es decir, el "... proceso por el que un comunicador intenta influir en las creencias, las actitudes y la conducta de otra persona o grupo de personas a través de la transmisión de un mensaje ante el que el auditorio mantiene su libertad de elección" (p. 21). Majone (2005), señala la importancia del proceso persuasivo, para elegir una opción de política: "La retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas

las formas de hacer cosas con palabras. Los atenienses solían hacer sacrificios anuales a la diosa de la persuasión (Peito) como reconocimiento del poder extraordinario del lenguaje” (p. 42).

En los albores del capitalismo global, la legitimidad gubernamental se logró mediante un mecanismo peculiar: presentar sus postulados como la opción ganadora, en el debate público deliberativo, sobre el *quién* (personas idóneas para gobernar), el *qué* (formas de la organización del poder) y el *cómo* (modalidades de la autoridad para decidir). Las administraciones públicas de corte neoliberal, se impusieron con la fuerza del discurso, con la perorata de que la nueva política económica y la Nueva Gestión Pública, se lograría la eficiencia, efectividad y solidez. Algunas de las frases (no argumentos basados en evidencias

de doctrinas, de relativa coherencia, difundidas como recetas de cocina, como enunciados de consejo, como ideas triunfadoras contra dos, o más doctrinas, en el debate público, sobre la mejor forma de conducir la administración pública. “Lo que hace triunfara las doctrinas administrativas es su poder retórico: la estatura de quién las propone y el ropaje del argumento” (p.56). Estos autores, advierten que la Nueva Gestión Pública, se impuso con la fuerza del discurso: trece doctrinas administrativas, triunfaron, en el debate parlamentario, académico y público, contra 64 doctrinas opositoras, e impusieron la gestión neoliberal, en buena parte del mundo. Tan sólo un ejemplo, la doctrina “Usar la organización privada lucrativa”, fue el estandarte de la Nueva Gestión Pública, para imponer la privatización de empresas

Persuasión, el “...proceso por el que un comunicador intenta influir en las creencias, las actitudes y la conducta de otra persona o grupo de personas a través de la transmisión de un mensaje ante el que el auditorio mantiene su libertad de elección.”

factuales), eran las siguientes: Estado obeso, que necesita adelgazar, Estado burocrático, que requería *privatizar* y copiar modelos empresariales exitosos. Al igual que el modelo simoniano, la Nueva Gestión Pública, fue apoyada por gobiernos, empresarios y académicos. Surgieron textos fundamentales de difusión: *La reinención del gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, de David Osborne y Ted Gaebler; *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, de Michael Barzelay, y *En busca de la excelencia de* Thomas Peters y Robert Waterman.

Los teóricos Hood y Jackson (1997), lograron entender esa nueva dinámica y elaboraron una vasta interpretación de la argumentación administrativa, basada en la persuasión. Arguyen que las llamadas teorías administrativas, en realidad son un conjunto

públicas ineficientes, e ineficaces, en los años ochenta del siglo xx; las doctrinas perdedoras en los debates públicos fueron: *Usar la burocracia pública clásica*; *Usar la burocracia pública independiente*; *Usar la organización independiente no lucrativa*. La doctrina ganadora en el período neoliberal, no obtuvo el triunfo con evidencias factuales, como lo proponía el arquetipo de Simon, pues esas evidencias, demostraban lo contrario: que ciertas empresas privatizadas, eran totalmente eficientes. Ganaron por la fuerza del discurso, por la *cargada* en los centros decisivos, por evidenciar a una administración pública gigantesca, inoperante y devastada por la burocracia.

Las trece doctrinas triunfadoras, en los debates públicos que impusieron los gobiernos, en la era del capitalismo global son:

La doctrina: “Usar la organización privada lucrativa”, fue el estandarte de la Nueva Gestión Pública, para imponer la privatización de empresas públicas ineficientes, e ineficaces, en los años ochenta del siglo XX.

Cinco Doctrinas Tipo Quién (personas idóneas para gobernar), a saber: *seleccionar a los mejores y más brillantes; permitir a los superiores juzgar los méritos del ascenso; relacionar la remuneración con los resultados; duración limitada con despido por parte de quien contrata; y preferir habilidades administrativas o gerenciales.* Tres Doctrinas tipo Qué (sobre las formas de organizar el poder ejecutivo), es decir: *mantener una estructura pluriforme; usar la organización privada lucrativa, y subcontratar si es posible.* Cinco Doctrinas tipo Cómo (acerca de las modalidades de la autoridad, para decidir), a saber: *emplear la autoridad individual con facultades delegadas; decidir por discreción; controlar por métodos empresariales; controlar por medición de resultados y separar las especialidades de la elaboración de políticas y de la ejecución* (Hood y Jackson, 1997, p. 293-297).



Lo que hace triunfar a las doctrinas administrativas es su poder retórico.

Las trece doctrinas se justificaron, según Hood y Jackson (1997), “con enunciados designativos y evaluativos, acerca de hechos y normas: *equidad, honestidad, confiabilidad, parcialidad, responsabilidad, eficiencia, efectividad, adaptabilidad y solidez*” (p. 58-62). La legitimidad de la administración pública de finales de los 70, se puede explicar, si pensamos en la muerte del metarrelato científico positivista, enarbolado por Herbert Simon. De igual manera, la legitimidad a la que se recurrió después de esos años, tiene como contexto, una sociedad más informada, por el desarrollo de los medios de comunicación, más politizada, más diversa, en medio de un desarrollo de las ciencias del espíritu y del lenguaje, en pocas palabras, posmoderna. Pero eso, no significa que el quehacer administrativo fuese mejor,

o peor, sólo hay una diferencia sustancial en la argumentación administrativa. Tampoco quiere decir que en la era posmoderna, los gobiernos, no recurran al método científico para producir distintos servicios, o que la retórica, no fuese un elemento para la argumentación administrativa en otras sociedades, como la esclavista, o que, en la antigua Grecia, no se emplearan métodos racionales (científicos) para elegir un curso de acción gubernamental. Los sofistas argüían que la mejor decisión era la que triunfaba en el debate, mientras que Aristóteles creía en una verdad primera, alcanzable, con la intermediación de la lógica (Martín, 2015, p. 34)

CONCLUSIÓN

Con este artículo, constatamos que el estudio aislado de las ciencias administrativas, es insuficiente para comprender el fenómeno de la legitimidad del *gobierno en acción*. Por eso, desarrollamos un planteamiento trans-disciplinar, con las categorías filosóficas y sociológicas, modernidad y posmodernidad. Sólo así, pudimos trascender la explicación sesgada, de que la capacidad de gobernar, está en función de aptitudes técnicas de gestión. Las nociones cambio de épocas, *incredulidad en los metarrelatos, muerte de la razón*, fin del proyecto histórico moderno y el papel revolucionario de los medios de comunicación, ampliaron la comprensión de la evolución en las formas de justificación. Ahora, podemos entender cómo en las sociedades esclavista y feudal, la legitimidad del gobierno se basó en un *metarrelato*, una concepción

totalizadora de la vida social, económica y política: *la religión*. De igual forma, las administraciones públicas, del capitalismo de finales del siglo XIX y hasta los setentas del siglo XX, se justificaron con arquetipos de la modernidad: por un lado, el prototípico ideal burgués de prosperidad, encarnado en el modelo del *culto a la eficiencia* de Frederick Taylor, Chester Barnard y Max Weber; por otro lado, a partir de los años cuarenta, el paradigma, llamado *decisionismo*, la *nueva eficiencia del gobierno*, sustentado en el metarrelato científico racionalista, encabezado por Herbert Simon. Finalmente, descubrimos cómo hacia finales de los setenta del siglo XX, la insurrección social, provocó el fin del *metarrelato* racional burgués de legitimación. Así, las administraciones neoliberales, se impusieron, en la deliberación parlamentaria, con un nuevo método: la retórica política y la persuasión. En el foro académico y social, se transmitieron con metáforas convincentes como: *Reinvención del gobierno*, a través del espíritu empresarial, *estado obeso*, igual ha *estado ineficiente*, entre otras.



En la antigua Grecia, no se emplearon métodos racionales (científicos) para elegir un curso de acción gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Appignanesi, R; Garratt, C. (1997). *Posmodernismo para principiantes*. Buenos Aires, Argentina: Era Naciente.
- Barzelay, M; Armajani, B. (1988). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Ciudad de México, México: FCE/CNCPAP.
- Baudrillard, J. (2010). *La ilusión vital*. (2ª ed.). Madrid, España: Siglo XXI.
- Harmon, M; Mayer, R. (2001). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Ciudad de México, México: FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Hood, C; Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. Ciudad de México, México: FCE/CNCPAP/UAC.
- Lyotard, J. (1993). *La condición posmoderna*. Ciudad de México, México: Rei-México.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México, México: FCE/CNCPAP.
- Martín, L. (2002). *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. Madrid, España: Paidós.
- Méndez, A. (2018, Julio-Diciembre). El abrigo fino que se convirtió en jaula de hierro. La Teoría Crítica en la Administración Pública. Revista del Colegio de Ciencias y Humanidades: *Eutopia*, No. 29. 60- 66. Ciudad de México, México: UNAM.
- Morgan, G. (1998). *Imágenes de la organización*. Ciudad de México, México: Alfaomega.
- Osborne, D; Gaebler, T. (1992). *La reinención del gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ciudad de México, México: Ariel.
- Ortiz, A; Lanceros, P. (1998). *Diccionario interdisciplinar de Hermenéutica*. Madrid, España: Universidad de Deusto.
- Pico, J. (1990). *Modernidad y Postmodernidad*. Ciudad de México, México: Alianza.
- Ramírez, E; Ramírez, J. (2004). Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno, en Arellano, D. (coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ciudad de México, México: Porrúa/CIDE/Cámara de Diputados.
- Ritzer, G. (2002). *Teoría sociológica moderna*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Wellmer, W. (1990). La dialéctica de la modernidad y postmodernidad, en Pico, J. (Comp.) *Modernidad y Postmodernidad*. Ciudad de México, México: Alianza