

## ENTRE *BERUF* Y *POLICY*: MÁS ALLÁ DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA WEBERIANA

Xavier TORRENS

SUMARIO: I. *La gestión pública como profesión*. II. *La cientificidad de la gestión pública*. III. *La administración pública weberiana*. IV. *La nueva gestión pública posweberiana*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

### I. LA GESTIÓN PÚBLICA COMO PROFESIÓN

Max Weber describió el “Estado de la época preburocrática” (Weber, 1993: 711) y sobre todo analizó “el sistema político burocrático, es decir, el sistema que, en su forma más racional, es característico precisamente del Estado moderno” (Weber, 2018: 63). En este capítulo trataré el sistema administrativo posburocrático o posweberiano, característico de la nueva gestión pública en el Estado contemporáneo.

Tras un siglo de la conferencia “La política como profesión” (Weber, 2018), transmutada en su centenario libro, también traducido como “La política como vocación” (Weber, 1995), Max Weber aborda la política en sus tres parámetros, como *polity*, *politics* y *policy*, aunque en distinto grado de extensión e intensidad en el análisis de cada acepción del concepto “política”. Aquí me centro en discernir la interrelación en Weber entre *Beruf* (traducido como profesión o vocación) y *policy* (entendida como política pública), así como su traslación al presente y su impacto en la administración posweberiana. En este sentido, no abordaré el conjunto de la política como profesión, sino la singularidad de la gestión pública como profesión.

Es preciso discernir que en la realidad contemporánea coexisten países con administraciones públicas preweberianas, weberianas y posweberianas. Entendiendo por preweberiano aquella concepción que ni siquiera ha logrado introducir en el gobierno y la administración pública los presupuestos teóricos planteados por Weber; por weberiano lo que se deriva de la propia obra de Max Weber y sus criterios de profesionalidad y racionalidad para la administración pública, y posweberiano aquello que va más allá de la denominada como administración pública tradicional weberiana para, partiendo de ella, superarla por el enfoque que se conoce hoy como nueva gestión pública. Este estudio explica el enfoque de la gestión pública posweberiana.

## II. LA CIENTIFICIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Weber se distanció de los políticos y directivos públicos neoplatónicos, posteriormente coincidió con él Karl Popper (1994), ambos avizores en atisbar los peligros de la ideologización y el partidismo en detrimento de la profesionalización y la cientificidad. Popper (1994: 160) rehúye “la creencia platónica en un ideal absoluto e inmutable”. En vista de este aserto, cabe preguntarnos si las premisas metodológicas popperianas también dejan entrever una crítica que incidiría en la obra de Weber, cuando Popper añade que hay que rehuir de “otros dos supuestos más, a saber: (a) que existen métodos racionales para determinar de una vez para siempre cuál es el ideal, y (b) cuáles son los mejores medios para su obtención”. Es de suma importancia comprender bien que esta crítica no tiene por que desvirtuar las premisas de Weber cuando un siglo atrás estableció pautas para una administración pública que experimentara una racionalización, profesionalización y normativización.

El matiz de Popper no es negar la metodología científica en las ciencias sociales sino en ser conscientes de sus límites: los métodos son imprescindibles en ciencia política y otras ciencias sociales, pero no existen “de una vez para siempre”. Esta es la

razón por la cual la administración weberiana ya no es plausible, precisamente porque no fue elucubrada “para determinar de una vez para siempre cuál es el ideal”, sino para establecer lo que en su día fue su desarrollo más virtuoso, pero hoy ha devenido un obstáculo viciado por la burocratización ineficaz.

Quizá sea útil colegir que a Weber no se le puede exigir que llegara a vislumbrar que el Estado aumentaría en extensión, dado que hoy en día las políticas públicas abarcan un sinfín de sectores ministeriales, tales como medio ambiente, educación, bienestar social, cultura, salud, comunicación, etcétera, más allá de lo que contenía antaño: economía, interior o gobernación y defensa nacional. Del mismo modo que a Maquiavelo no se le podría juzgar cuando en *El Príncipe* escribió “Cómo se han de administrar las ciudades o principados que, antes de que fueran ocupados, vivían según sus leyes” y adujera, como uno de los recursos políticos, “respetar su ley imponiéndoles un tributo y creándoles un gobierno de pocas personas que los conserve en su amistad” (Maquiavelo, 1986: 38). En el siglo XXI es inverosímil un gobierno de pocas personas y un mero tributo impositivo para sostener la vida del Estado, como acaecía en el siglo XVI. De forma análoga, lo que sucedió a ojos de la época de Weber, ya hoy es desatinado en la realidad administrativa actual. Los contextos políticos y administrativos no son los mismos. Por lo tanto, aquí no se prejuzga la obra de Weber, sino que se analiza su convergencia con la nueva gestión pública y su vigencia con el mundo actual. Esta salvedad sobre la obra de Weber permite comprender que Weber fue innovador en la administración pública y, a su vez, aceptar que hoy su concepción es un escollo en aras de una nueva gestión pública.

### III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA WEBERIANA

Rindiendo tributo a la obra de Weber, entre otras muchas de sus aportaciones en relación con la administración pública, destacan

cinco contribuciones que quedan reflejadas todas ellas en su conferencia “La política como profesión” (Weber, 2018) o “La política como vocación” (Weber, 1995). Primero, la racionalización del Estado de derecho mediante la contratación de empleados públicos. Segundo, la reducción de la arbitrariedad y la corrupción a través de la normativización de la gestión pública. Tercero, una organización administrativa configurada por empleados públicos con una formación especializada. Cuarto, saber que realísticamente las políticas públicas nunca podrán ofrecer soluciones óptimas, sino, a lo sumo, soluciones satisfactorias. Quinto, abocar la gestión pública a las necesidades sociales y las demandas ciudadanas, refutando dos *hándicaps*: el dar la espalda a los problemas públicos y la falta de responsabilidad. Veámoslo con mayor detalle.

En primer lugar, a Weber le preocupa una administración pública que “actúa bajo una dirección técnicamente mala” (Weber, 2018: 87). Citando a Tácito, Weber atribuye al buen gobierno y al buen gestor público el “desempeñar su cargo *sine ira et studio*, «sin cólera ni entusiasmo»” (Weber, 2018: 88). Así pues, un gestor público que actúe sin ira ni parcialidad conformará una organización administrativa que será más racional y, por ello, actuará con una mayor profesionalidad.

Es sumamente importante adentrarse en el “proceso de racionalización y socialización cuya progresiva extensión en toda acción comunitaria tendremos que perseguir en todos los campos como fuerza impulsora esencial del desarrollo” (Weber, 1993: 269). Y es en este contexto que se sitúa la gestión pública, que “encierra tres clases de tareas, a saber: creación del derecho, aplicación del mismo y lo que queda de la actividad de los institutos públicos después de separar aquellas dos esferas: lo que llamaremos «gobierno»” (Weber, 1993: 500).

En segundo lugar, la racionalización del Estado de derecho propugnada por Weber tenía la virtud de atacar la corrupción, uno de los males epidémicos, pandémicos y endémicos en la política y la gestión pública. Los sobornos son epidémicos, pues es un daño político extendido de modo indiscriminado en la sociedad

que corroe afectando a toda la estructura social. Ello sucede, por ejemplo, cuando “la obtención de un cargo sólo era posible casi siempre por medio de dinero pero en forma de soborno” (Weber, 1993: 781). El cohecho es pandémico, pues embiste en todos los Estados, ya que dicha condición humana se haya en todas partes, incluso en los países democráticos, porque “el sistema de prebendas constituye un fenómeno universal” (Weber, 1993: 781). Las corruptelas son endémicas, pues suceden en mayor grado en determinados países que en otros, dado que, ni mucho menos, acontece en el mismo nivel de afectación en Suecia que en Grecia, o en Alemania que en México. Así pues, la corrupción “se encuentra en todas partes, bien que con distintos resultados” (Weber, 1993: 781).

Constatándolo de modo fehaciente en su época y de modo premonitorio hasta hoy, Weber se refirió a la corrupción en la administración pública en la realidad iberoamericana y sostuvo que “En España... para proveer con cargos a sus respectivas clientelas. En las colonias españolas, tanto en las llamadas «elecciones» como en las llamadas «revoluciones», se trata siempre del pesebre del Estado, del que los vencedores desean ser alimentados” (Weber, 2018: 72). Todavía hoy (el lector sojuzgará lo que considere más apropiado a la luz de los acontecimientos) algunos o muchos políticos españoles, mexicanos y latinoamericanos son preweberianos, en el sentido de que no ven con claridad aquello que sostuvo nítidamente Weber: ante la corrupción y la “justificación de los medios por el fin”, “sólo tiene una opción, condenar cualquier acción que emplee medios moralmente peligrosos” (Weber, 2018: 138).

Así pues, la realidad político-administrativa persiste en ser preweberiana cuando se respalda o se mira hacia otro lado ante los problemas de corrupción de los “huachicoleros” (robo de recursos públicos del combustible, sea la gasolina o el diésel), las “juanitas” (usurpación de la representación pública de mujeres diputadas, porque estas renuncian forzadas a su cargo de elección popular, para que sea un hombre quien lo ocupe) o los “aviado-

res” (malversación de los recursos públicos destinados a un rubro de la gestión pública, pero sirven para dar un sueldo a empleados públicos que no realizan ningún tipo de trabajo). Asimismo, pagar el “brinco”, el pago de una “mordida” o comisión ilegal para la prestación de un servicio público. O los “moches” (comisión ilegal para autorizar recursos en obras públicas). O los “chayotes” (corrupción de los periodistas cercanos al poder político). Sin ningún género de duda, la realidad descrita es preweberiana.

Transcurrido un siglo de la publicación de “La política como profesión”, la corrupción campa a sus anchas con tantos “bisneros” (personas que buscan *business* o negocios ilícitos con el gobierno) y aquellos que persiguen “aceitar la mano” (autoridad pública que soslaya un requisito administrativo a un ciudadano). Es sintomático que exista un léxico tan profuso para describir tamaño corrupción. Salta a la vista que en la Europa mediterránea y en América Latina parte de la población y de sus políticos viven en una realidad sociopolítica preweberiana.

Por todo ello, Weber sigue siendo vigente en la ardua tarea de expulsar la corrupción como una práctica que subvierte el bien común y la democracia. En este contexto, la profesionalización de la administración pública tiene visos de ser una cortapisa al pernicioso daño de las corruptelas. Si la gestión pública llegara, cuanto menos, a ser weberiana, entonces cualquier ciudadano y cualquier político, “actuando según la ética de la responsabilidad y sintiendo realmente y con toda su alma esa responsabilidad por las consecuencias, diga en algún momento: «no puedo obrar de otra manera, esta es mi posición»” (Weber, 2018: 149). Si nuestras respectivas sociedades y su correspondiente cultura política siguieran este criterio weberiano, entonces se podría “tener «*Beruf* para la política»” (Weber, 2018: 150).

Como tercer punto, Weber denostaba “una pura administración de aficionados”, “que lo único que podían aportar era el haber prestado buenos servicios a su partido” (Weber, 2018: 112). Fue comprensivo con las nacientes administraciones públicas, pero él mismo advirtió que “La administración de aficionados ya

no es suficiente” (Weber, 2018: 115). Por ello, los cargos y empleos públicos “que estén ocupando esos puestos funcionarios formados en la Universidad” (Weber, 2018: 115); “funcionarios con una preparación especializada” y “vinculados a la acreditación de una cualificación profesional” (Weber, 2018: 116).

La formación recaba su especialización de los conocimientos técnicos. Unos conocimientos con los cuales “siempre partimos de la situación de las cosas” (Weber, 2009: 51). De hecho, “Todo trabajo científico presupone siempre la validez de las reglas de la lógica y de la metodología, que son los fundamentos generales para guiarnos en el mundo” (Weber, 2009: 81).

La formación de un gestor público requiere aprender técnicas y métodos de gestión pública, pues “Se dice, y yo lo suscribo, que la política no tiene cabida en las aulas” (Weber, 2009: 84). No es ideologización partidista, sino conocimiento científico aquello que el gestor público debiera aprender como estudiante y aquello que se le debiera enseñar como profesorado. Ello coincide con la profesión científica, donde “lo que la ciencia aporta son conocimientos sobre la técnica que gobierna la vida”, “los métodos para pensar, sus instrumentos y su aprendizaje” y “la claridad” (Weber, 2009: 96).

En cuarto término, Weber señaló que había que investigar “qué forma va a adoptar la actividad política como «profesión»” y analizar “por qué vía se les va a abrir a las personas con dotes políticas alguna posibilidad para situarse ante una tarea política satisfactoria” (Weber, 2018: 123). Esto último, que Weber lo explicaba en relación con *politics* y los políticos, también es aplicable a *policy* y los gestores públicos. En la metodología del análisis de políticas públicas, no cabe esperar ninguna solución óptima proveniente de un racionalismo absoluto, sino que cabe diseñar políticas públicas que en su implementación logren soluciones satisfactorias.

En quinto lugar, Weber aboga por una gestión pública que atienda a las necesidades sociales y contemple las demandas ciudadanas, objetando aquello que para él son “dos clases de peca-

dos mortales: el no tomar en cuenta las cosas (*Unsachlichkeit*) y la falta de responsabilidad, que con frecuencia es idéntica a aquella, aunque no siempre” (Weber, 2018: 127). Así pues, el dar la espalda a los problemas públicos, su realidad y sus circunstancias, así como la falta de responsabilidad, se verifican como un asunto grave en la gestión pública, porque eso significa “tomar a la ligera su responsabilidad por las consecuencias de sus acciones” (Weber, 2018: 127). Incorporar las demandas ciudadanas y hacerlo de modo no populista sino responsable, es el camino hacia un gobierno weberiano. El Estado social y democrático de derecho “abre la puerta a una mayor participación en el proceso político y a una mayor inclusividad, ya que introduce poderosamente la idea de que las personas deben ser iguales no solamente ante la ley, sino también ante el sistema político” (Acemoglu y Robinson, 2012: 390).

Es crucial en el enfoque weberiano “actuar bajo la máxima de la ética de la responsabilidad de que hay que responder de las consecuencias (previsibles) de la propia acción” (Weber, 2018: 135-136). Karl Popper (1994: 158) sostiene que el “ingeniero gradualista puede aducir en favor de su método que la lucha sistemática contra el sufrimiento, la injusticia y la guerra tiene más probabilidades de recibir apoyo, la aprobación y el acuerdo de un gran número de personas, que la lucha por el establecimiento de un ideal”. Esta noción de Popper conecta con la distinción de Weber entre la ética de las convicciones (en términos de Popper, una sociedad ideal) y la ética de la responsabilidad (en la concepción popperiana, ingeniería gradualista). A grandes rasgos, es en la ética de la responsabilidad donde deben ubicarse tanto el político como el gestor público.

En resumidas cuentas, *Beruf* es aquella variable que aúna los cinco pilares weberianos examinados en su aplicación a la gestión pública: racionalización del Estado de derecho con el acceso de empleados públicos, normatividad de la gestión pública para reducir la corrupción, especialización en la formación para lograr mejores resultados, soluciones satisfactorias en políticas pú-



blicas e incorporar con responsabilidad en la agenda pública y la agenda de gobierno los problemas públicos.

Como había escrito antes, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, para Weber el gestor público debe ejercer “el cumplimiento en el mundo de los deberes que a cada cual impone la posición que ocupa en la vida, y que por lo mismo se convierte para él en «profesión»” (Weber, 1987: 90). Para Weber “esta valoración ética de la vida profesional constituye una de las más enjundiosas aportaciones de la Reforma y, por tanto, de modo especial, de Lutero” (Weber, 1987: 93). Weber aplica a su comprensión de la política el concepto *Beruf*, que da idea de “la consideración del trabajo profesional como misión” (Weber, 1987: 101), como un llamamiento, una vocación, una profesión. Cabe interpretar religiosamente *Beruf*, y valga la redundancia, como una profesión que se profesa, es decir, como la entrega en alma y cuerpo al trabajo de una gestión pública que sea “la respuesta que la sociedad democrática liberal otorga a la pregunta, irresoluble analíticamente, de qué bienes debe producir con recursos públicos para satisfacer propósitos colectivos” (Moore, 1998: 89).

#### IV. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA POSWEBERIANA

En la centuria que transcurrió desde la publicación de “La política como profesión” (Weber, 2018) y hasta hoy, existió la creencia de que la solución conduciría a “proteger a la burocracia de la influencia política mediante reglas, en lo que podría llamarse una administración weberiana cerrada” (Dahlström y Lapuente, 2018: 13). Sin embargo, en el siglo XXI, sería un espejismo creer que el remedio pasa por una administración pública tradicional weberiana, porque las democracias avanzadas mejoran la gestión pública y sus resultados con un mayor impacto social si se adentran en una administración posweberiana mediante la nueva gestión pública. Por ello, se requiere reducir la burocracia (Osborne y Plastrik, 1998) y ello es factible con la reinención del gobierno (Osborne y

Gaebler, 1994), que explore técnicas y métodos de nueva gestión pública (Osborne y Plastrik, 2003).

Si comparamos la versión weberiana de la administración pública con la nueva gestión pública, encontraremos que aquello que Weber formuló acertadamente como una innovación política y administrativa, con el paso del tiempo ha entrañado un obstáculo por su burocratización extrema. Aclarémoslo: el problema no fue Weber, sino el hecho histórico de la evolución humana, que ha cambiado drásticamente el escenario político, social, económico y jurídico.

Cabe advertir que los perjuicios de la burocratización actual no son atribuibles al modelo weberiano de administración, sino a que, dado que las condiciones cambiaron, se tornó sumamente difícil una administración con un gran número de empleados públicos, impensable en tiempos coetáneos a Weber. La reprobación de la administración pública tradicional no es una crítica al mismo Weber. Lejos de mí la intención. De hecho, Max Weber ya advirtió de las dos caras de la gestión pública al concebir que “es común al «gobierno» con la creación del derecho y la aplicación del mismo” (Weber, 1993: 500). Las dos caras son “Un aspecto *positivo*: el fundamento de la legitimidad de sus atribuciones” (Weber, 1993: 500), pero no se olvidó de que existía “Un aspecto *negativo*: los límites de su libertad de movimiento” (Weber, 1993: 501), lo que hoy se llamaría límites a la flexibilidad en la gestión pública.

Lo que quiero dejar bien sentado es que aquella administración que entrevió Weber, y que fue innovadora y tuvo un carácter profesionalizador en su contexto histórico de democratización del Estado de derecho, por muy valiosa que fuera, e indudablemente lo fue, hoy en día es insostenible si la finalidad es lograr mejores resultados para la ciudadanía con un gobierno de alta calidad gracias a políticas públicas eficaces.

Llegamos, así, a la distinción, al estilo weberiano, entre dos tipos ideales de administración pública. Por un lado, la administración pública tradicional weberiana y, por otra parte, la nueva

gestión pública posweberiana (véase cuadro 1). Estos dos tipos ideales permiten examinar las dos formas predominantes en gestión pública, teniendo en cuenta que “Weber no trata de atrapar o de encerrar la complejidad de la realidad histórica en unos conceptos, sino que trata de ayudarse de estos conceptos contruidos para investigar la amalgamada realidad histórica y sus cambios” (Abellán, 2004: 100). Basándome en estos dos tipos ideales, a mi juicio concurren hasta veintiséis diferencias entre la administración pública tradicional y la nueva gestión pública (Torrens, 2015: 671-679).

CUADRO 1  
26 DIFERENCIAS EN GESTIÓN PÚBLICA

<i>Núm.</i>	<i>Variables</i>	<i>Administración pública tradicional</i>	<i>Nueva gestión pública</i>
1	<i>Sujeto</i>	Funcionario o empleado público.	Ciudadano, cliente, paciente o usuario.
2	<i>Instrumento</i>	Leyes, decretos legislativos, reglamentos, ordenanzas, circulares e instrucciones internas.	Políticas públicas, planes estratégicos, programas, proyectos, planes de actuación y servicios públicos.
3	<i>Propósito</i>	Seguridad jurídica.	Eficacia, eficiencia, equidad, excelencia, educación, emprendimiento, esfuerzo, ética, estética y estrategia.
4	<i>Asunto</i>	Control del procedimiento administrativo y control presupuestario.	Evaluación de los resultados, costes, igualdad, calidad, formación, innovación, productividad, justicia, belleza y diseño.

5	<i>Objetivo</i>	Objetivos generales o específicos (escritos genéricamente).	Objetivos de resultados (redactados con concreción).
6	<i>Formación universitaria</i>	Afán por los títulos (motivación extrínseca por el estudio). Sobresalen, Derecho y ADE.	Dedicación al estudio (motivación intrínseca). Diferentes grados y másteres universitarios en función del empleo público específico.
7	<i>Formación continua</i>	En pos de un ascenso en el escalafón administrativo y aumento del sueldo.	Para actualizar conocimientos, habilidades y competencias profesionales.
8	<i>Dinámica</i>	Top-down (de arriba abajo).	Bottom-up (de abajo arriba).
9	<i>Decisión</i>	Jerarquía, antigüedad y control.	Autoridad, capacidad y negociación.
10	<i>Selección</i>	Con oposiciones uniformizadas.	Mediante concurso y entrevista con perfil peculiar.
11	<i>Requisito</i>	Fidelidad partidista.	Lealtad institucional.
12	<i>Organización</i>	Endogamia, corporativismo, enchufismo, nepotismo, amiguismo, clientelismo e ideologización.	Permeabilidad, interdisciplinarietà, currículum, competencia, imparcialidad, profesionalidad y pragmatismo.
13	<i>Enfoque</i>	Reactivo.	Proactivo.
14	<i>Estilo</i>	Política incrementalista (más dinero, más personal, más actividades, etcétera).	Diseño y análisis de la política pública con un enfoque racional.

15	<i>Estructura</i>	Espacio segmentado, tareas fragmentadas, políticas compartimentadas y duplicidad de servicios.	Espacio interdepartamental, tareas interdisciplinarias, políticas transversales y coordinación prestacional.
16	<i>Proceso</i>	Burocratización divisiva.	Simplificación inclusiva.
17	<i>Cambio</i>	Gestión rígida y hermética con rutinas y resistencia al cambio.	Gestión flexible y funcional con innovación y motivación por el cambio.
18	<i>Relaciones con entidades</i>	Consulta con legitimidad única (representativa).	Codecisión y cogestión con legitimación dual (representativa y participativa).
19	<i>Relaciones entre instituciones</i>	Gobernabilidad y gobierno departamental con rivalidades, obstrucción y opacidad informativa.	Gobernanza y gobierno multinivel con cooperación, intercambio de recursos y transparencia informativa.
20	<i>Hábitos</i>	Silencio administrativo, proceso engorroso (rubricar papeleo con firmas y sello), ocultación de los errores, morosidad y “vuelva usted mañana” o “ya le llamaremos”.	Rendición de cuentas, agilidad administrativa (ventanilla única), aprender del fracaso, pago en el corto plazo y “el cliente es lo primero” o “las personas primero”.
21	<i>Género</i>	Desigualdad de género.	Gestión de género.
22	<i>Multiculturalidad</i>	Administración monocultural.	Gestión multicultural.
23	<i>Diversidad</i>	Gestión para la homogeneización.	Gestión de la diversidad.

24	<i>Valores de los empleados</i>	Obediencia, mediocridad, presentismo, peloteo, servilismo y seguidismo.	Autonomía, creatividad, productividad alta, capacidad crítica, emprendimiento e innovación.
25	<i>Valores de los directivos</i>	Desconfianza, autoritarismo, reunionitis y talante impositivo sin delegar.	Confianza, liderazgo, trabajo en equipo y talante dialogante con empoderamiento.
26	<i>Valores de la administración</i>	Exculpación, prepotencia, miedo, frustración, desafección y ensimismamiento.	Responsabilidad, diálogo, expectativa, motivación, empatía y apertura.

FUENTE: Torrens (2015).

Existen diferencias sustanciales entre la administración pública tradicional (en adelante, APT) o weberiana y la nueva gestión pública (en adelante, NGP). Una de ellas, de gran influencia, es que la APT pone en el centro al gestor público, mientras que la NGP concibe que el protagonista es el ciudadano y, entonces, el empleado público es en su pleno sentido del concepto, un servidor público. Esto no es una mera disquisición teórica, sino una realidad administrativa diferenciada. Cuando la APT se focaliza en el empleado público, significa, por ejemplo, que los médicos realicen más cesáreas de lo que recomienda la Organización Mundial de la Salud, porque con dichas cesáreas avanzan el parto y, de este modo, puede irse de vacaciones en Navidad. En cambio, cuando los protagonistas son el bebé y la mujer embarazada, entonces el bebé puede nacer la noche del 24 de diciembre, el mismo día de Navidad o en fin de año, si tal es el curso natural del parto. Este ejemplo no es baladí, pues es un botón de muestra de cuan diferente puede ser la gestión pública si se adopta la visión tradicional weberiana, o bien el enfoque de la nueva gestión pública, propia de las democracias avanzadas, donde el centro de gravedad son las personas, sean vistas como pacientes, ciudadanos, clientes, beneficiarios o usuarios de los servicios públicos.

Otra diferencia radica en una APT sumergida en legislar con más leyes, decretos legislativos, reglamentos, ordenanzas, circulares e instrucciones internas. En contraste, la NGP aplica el análisis de las políticas públicas y las estrategias de la nueva gestión pública a las propias políticas públicas, planes estratégicos, programas, proyectos, planes de actuación y servicios públicos. Para la APT, incluso cabe cambiar la Constitución, como sucedió con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma, en materia educativa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, dispone de una redacción de hasta cinco páginas en su artículo tercero. Esto es algo inaudito e impropio para la NGP, pues el problema no radica en el redactado de la ley, y todavía menos en el texto constitucional, sino la clave está en si se aplican las herramientas de la nueva gestión pública en educación (Álvarez y Torrens, 2018) que han encauzado países como Finlandia, Canadá, Irlanda o Estonia. Es inaudito que una Constitución contemple en su redactado “que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras”. Esto debe formar parte del articulado de una ley general, y en dicha ley ni siquiera debieran establecerse las horas a impartir en el salón o aula escolar, sino que, como ocurre en los países avanzados, lo que se establece son los objetivos de resultados y cómo evaluarlos, pero la toma de decisión corre a cargo de los centros de enseñanza. Es otro ejemplo de cómo la APT es ineficaz en el siglo XXI, aunque fuera innovadora y de gran utilidad en el siglo XX, especialmente en el contexto de sus albores, a la par del contexto histórico y vital de Weber.

Otro aspecto diferenciador reside en el hecho de que la seguridad jurídica es inestimable para afianzar la estabilidad ad-

ministrativa, incluso para reducir la corrupción, pero la APT olvida que la seguridad jurídica no es un fin en sí mismo, sino un mero hecho que debiera acometer el Estado de derecho por la simple razón de ser un Estado democrático. Sin embargo, al ser posweberiana, la NGP va más allá de la seguridad jurídica y se centra en la eficacia, eficiencia, economía, equidad, excelencia, educación, emprendimiento, esfuerzo, ética y estrategia, entre otros criterios, además de la decena citada, que están al servicio público de los ciudadanos.

En la APT se tiene un enfoque reactivo: reacciona ante los problemas públicos cuando estos estallan o devienen problemas graves o urgentes. Es como la política sanitaria curativa, la medicación para curar la gripe. En cambio, la NGP tiene un enfoque proactivo: opera antes de que nazcan los problemas públicos. Es como la política de salud preventiva, la vacuna de la gripe, para prevenirla.

Otro ítem es el tema de los recursos públicos. En la APT con una ideología conservadora se reclama que se gaste menos dinero del erario público, mientras la APT con una ideología progresista se reivindica en que se gaste más dinero público. Ambas posiciones ideológicas tienen un apriorismo doctrinario, cercano a lo que Weber (2018) denomina “ética de las convicciones”. En cambio, en la NGP, sea progresista o conservadora, primero se aborda el tema metodológicamente y mediante la “ética de la responsabilidad” se analiza cómo conducir hacia un mejor funcionamiento de la gestión pública. Es luego cuando se extrae la conclusión de que habrá que aumentar o disminuir tal o cual partida presupuestaria en función de la realidad concreta del asunto público que se aborda. La APT se basa en el incrementalismo, creyendo que basta con más o menos recursos presupuestarios, más o menos recursos humanos, o más o menos recursos logísticos. La NGP se fundamenta en el diseño y el análisis de las políticas públicas, aplicando un enfoque racional, al estilo weberiano, aunque en verdad sea posweberiana, sobre qué es mejor o peor antes de decidir qué cantidad se necesita de dinero, perso-



nal o actividades. En resumidas cuentas, la APT mira si hay más o menos, mientras que la NGP examina si es mejor o peor.

Otro tema reside en que en la APT las políticas se plantean compartimentadas con acciones fragmentadas, surgiendo duplicidad de servicios públicos inconexos. En cambio, en la NGP, las políticas públicas sectoriales se trabajan de modo transversal y global, con un enfoque intergubernamental y multinivel. Así pues, ante un fenómeno de la naturaleza como puede ser un sismo o terremoto, la erupción de un volcán o la inundación de un río, se implementa la actuación pública mediante la coordinación efectiva de los servicios contra incendios, policiales, sanitarios, de salvamento y protección civil. No actúan de forma inconexa o descoordinada en sus servicios públicos, sino que existe una política proactiva y previamente concebida de modo coordinado.

La innovación o su opuesto, la rutinización, son otra cuestión a tratar. En la APT se plantean muchos obstáculos burocráticos que impiden o ralentizan la introducción de innovaciones. La rutinización de las tareas administrativas conlleva la actuación robótica y en un simple acatamiento de órdenes. En cambio, la NGP dispone de una gestión flexible y funcional con innovación y motivación por el cambio, cuando éste se requiere para mejorar los resultados de las políticas públicas. A título ilustrativo, si en el decanato de una universidad se plantea aumentar el profesorado que sea doctor, como una medida de mayor profesionalización acorde con la ética de la responsabilidad de Weber, ello condice con una mayor especialización técnica y, a su vez, con una mayor aplicación de la política como *Beruf*, dado que se trasmite una mayor vocación universitaria plasmada en una mayor profesionalidad en la docencia e investigación universitarias. Por el contrario, para la APT únicamente es de relieve si los profesores imparten las clases en su horario establecido, y no si el alumnado aprende con profesores doctores que tienen un nivel de excelencia en docencia e investigación.

La APT se plasma en un gobierno que es departamental con pugnas burocráticas, obstrucción a la colaboración administrati-

va y cooperación gubernamental, manteniendo la opacidad informativa. La NGP tiene como una de sus finalidades el diálogo con ánimo de llegar a acuerdos satisfactorios para las partes interesadas, suma sinergias y lleva a cabo acciones multinivel e interdepartamentales. Por ello, surge la gobernanza y el gobierno multinivel con cooperación, recursos compartidos y transparencia informativa.

Aquello que quizá es más vistoso de cómo funciona la APT es la visualización de cómo un proceso o una acción de horas acaba tardando días o semanas porque se inserta en una telaraña de reglamentaciones burocráticas que requieren un sinnúmero de firmas administrativas y sellos institucionales. El papeleo y los trámites conducen a la morosidad. El silencio administrativo negativo es otra de sus caras. Es la clásica retórica del decimonónico y cacareado “vuelva usted mañana” del escritor Mariano José de Larra. Por el contrario, la NGP busca agilizar la gestión pública con diligencia y ser resolutive, aplicando la rúbrica “el cliente es lo primero”.

Otro principio constituyente de la APT es la uniformidad, con políticas de homogeneización. La NGP gestiona la diversidad humana, atendiendo al bien común mediante políticas públicas inclusivas.

También es un problema asociado a la APT la obediencia jerárquica, entendida como servilismo burocrático, que anula la innovación en gestión pública. A ello se le suma el presentismo, esa costumbre burocrática de estar presente en el puesto de trabajo para que el jefe vea que se está ahí, aunque baje estrepitosamente la productividad laboral, se cercena la profesionalidad y se malmeta la innovación creativa. Por el contrario, la NGP compagina la creatividad con la productividad alta en la gestión pública.

Por último, en este breve compendio en que se han descrito algunas de las veintiséis diferencias sustanciales entre la administración pública tradicional de corte weberiano y la nueva gestión pública posweberiana, se llega a un punto clave que permite entender por qué la nueva gestión pública es posweberiana, aunque

no antiweberiana. La APT rehúye la responsabilidad de sus actos administrativos y echa la culpa de sus errores a los demás. En contraste, la NGP incentiva la responsabilidad y la asunción de sus errores, valorando el fracaso y celebrando el éxito.

En síntesis, la clave está en la implementación de estrategias, procedimientos y herramientas de nueva gestión pública que proseguir con la reglamentación burocratizada, porque “es más importante establecer unos incentivos correctos que reglas, leyes y auditorías de carácter formal” (Dahlström y Lapuente, 2018: 241).

## V. CONCLUSIÓN

Max Weber dejó una huella indeleble. Si Max Weber fue, dicho de modo desglosado, politólogo, jurista, sociólogo, filósofo, historiador y economista, es porque su obra evolucionó el pensamiento occidental. También, específicamente, escribiendo teoría política sobre la gestión pública, objeto de estudio del presente capítulo centrado en *policy* y en *Beruf*.

Entre *Beruf* y *policy* se halla el análisis principal de cómo abordar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Para que devenga el resultado de un gobierno eficaz debe contener *Beruf*, lo vocacional o profesional, como componente intrínseco de la gestión pública. Más allá de la administración pública weberiana se está pudiendo construir una nueva gestión pública posweberiana, y, por eso mismo, previamente bebió de las fuentes del conocimiento de Max Weber para posteriormente adentrarse más allá de lo que el insigne autor pudo concebir acorde con su época.

Contrario a lo que en ocasiones se sugiere, Weber no realiza una división totalmente segmentada entre *politics* y *policy*, pues distingue entre políticos ocasionales (los ciudadanos), políticos dirigentes (líderes políticos) y funcionariado especializado (políticos profesionales), entendiendo que estos últimos “están al servicio de los jefes políticos” (Weber, 2018: 65 y 75) y, por lo tanto, los

separa didácticamente y, a la vez, los une en una misma misión compartida.

Los dos tipos ideales de administración pública que he tratado de esbozar disponen la función pedagógica de comprender dos enfoques dominantes que se oponen en nuestra época, no así en el periodo histórico de Weber. De hecho, Max Weber fue precursor ilustrado de innovaciones en el gobierno, la administración pública y otras esferas normativas. Sin embargo, sus asertos científicos y teóricos políticos no son intemporales.

Por consiguiente, ello no se contradice con el hecho de que haya conclusiones históricas de Weber que ya no son útiles una centuria más tarde. Por ello, la que se denomina administración pública weberiana debe superarse con técnicas y métodos de nueva gestión pública, en la que es una administración posweberiana. Ello no elude el hecho de que todavía, hoy, las administraciones de bastantes países son preweberianas o, a lo sumo, weberianas, pero no en el contexto que configuró el propio Weber. Y ello no es óbice para resaltar que lo que sí se mantiene vigente un siglo más tarde son sus criterios sobre el requerimiento de una administración pública que cuente con empleados públicos con formación especializada y con una gestión pública que, con profesionalidad y rigor técnico y metodológico, logre un mayor impacto social basándose en evidencias científicas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, J. (2004). *Poder y política en Max Weber*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- ACEMOCLU, D. y J. A. ROBINSON (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- ÁLVAREZ, G. y X. Torrens (2018). Reforma educativa de Cataluña: búsqueda de impacto social en el liderazgo creativo de los equipos directivos. *RIO. Revista internacional de organizaciones*, (21).
- DAHLSTRÖM, C. y V. LAPUENTE (2018). *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Deusto.

- MAQUIAVELO, N. (1986). *El Príncipe*. Madrid: Alhambra.
- MOORE, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós: Barcelona.
- OSBORNE, D. y T. GAEBLER (2003). *La reinención del gobierno*. Paidós: Barcelona.
- OSBORNE, D. y P. PLASTRIK (1998). *La reducción de la burocracia*. Paidós: Barcelona.
- OSBORNE, D. y P. PLASTRIK (2003). *Herramientas para transformar el gobierno*. Paidós: Barcelona.
- POPPER, K. (1994). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós: Barcelona.
- TORRENS, X. (2015). Gestión pública estratégica. En M. Caminal y X. Torrens. *Manual de ciencia política*. Tecnos: Madrid.
- WEBER, M. (1993). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Península.
- WEBER, M. (1993). *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1995). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- WEBER, M. (2009). *La ciencia como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- WEBER, M. (2018). *La política como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva.