

TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tendencias teóricas de la administración pública



Luz Stella Parrado

Administradora pública con maestría en Administración Pública y estudios en economía e historia. Ha sido docente, investigadora y consultora. Actualmente se desempeña como decana de la Facultad de Pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
Contacto: stelparr@esap.edu.co

Resumen

El Estado ha experimentado transformaciones fundamentales en sus vinculaciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales regionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional, que ayudan a explicar las orientaciones y las modificaciones en su aparato. Esas transformaciones han sido justificadas por múltiples actores, como académicos, políticos, agencias y gremios privados y organizaciones sociales que en general han tenido una voz unísona para avalarlas. Las posiciones teóricas para reformar al Estado han sido influenciadas por diferentes políticas que cubren las perspectivas más tradicionales, como las liberales, las neoliberales, las marxistas, etc. En este trabajo se pretende establecer y analizar la relación entre las transformaciones del Estado moderno, la administración pública y la imagen que han socializado algunos autores sobre esas transformaciones desde posiciones teóricas, doctrinales e ideológicas.

Palabras clave

Estado, administración pública, transformaciones del Estado, burocracia.

Transformations of the State and changes in public administration Theoretical trends of public administration

Abstract:

The State has undergone fundamental transformations in its fiscal, functional and power connection with regional state instances, the market, social organizations and international players, that help explain the orientations and modifications in its apparatus. Such transformations have been justified by multiple players, such as academicians, politicians, private agencies and guilds, and social organizations who have generally had one single voice to endorse them. Theoretical positions to reform the State have been influenced by different policies that cover the most traditional perspectives, like the liberal, the neoliberal, the Marxist, etc. This work intends to establish and analyze the relation between the transformations of the modern State, public administration and the image that some authors have socialized regarding such transformations from theoretical, doctrinal and ideological positions.

Key words:

State, public administration, State transformations, bureaucracy.

Transformations de l'État et changements dans l'administration publique

Tendances théoriques de l'administration publique

Résumé:

L'État a subi des changements fondamentaux dans ses organes fiscaux, fonctionnels et de pouvoir avec les instances étatiques régionales, le marché, les organisations sociales et les acteurs internationaux, ce qui permet d'expliquer les orientations et modifications de son appareil. Ces transformations ont été justifiées par de multiples acteurs, notamment des universitaires, politiques, agences, associations professionnelles privées et organismes sociaux qui, en règle générale, se sont exprimées à l'unisson pour les soutenir. Les positions théoriques de réforme de l'État ont été influencées par différentes politiques qui regroupent les points de vue les plus traditionnels: libéraux, néo-libéraux, marxistes etc... Cette étude vise à établir et analyser la relation entre les transformations de l'État moderne, l'administration publique et l'image que certains auteurs ont popularisés de ces transformations à partir de positions théoriques, doctrinales et idéologiques.

Mots-clés:

État, administration publique, transformation de l'État et bureaucratie.

Transformações do Estado e mudanças na administração pública

Tendências teóricas da administração pública

Resumo:

As transformações essenciais que o Estado tem experimentado nos seus relacionamentos fiscais, funcionais e de poder com as instâncias estatais regionais, com o mercado, com as organizações sociais e com atores do âmbito internacional, ajudam a entender as orientações e mudanças na sua estrutura. Essas transformações foram justificadas por múltiplos atores, como acadêmicos, políticos, agências e grêmios privados e organizações sociais que em geral apoiaram tais transformações unanimemente. As abordagens teóricas para reformar o Estado foram influenciadas por diferentes políticas que abrangem as perspectivas mais tradicionais, como liberais, neoliberais, marxistas, etc. Neste trabalho tentamos estabelecer e analisar a relação entre as transformações do Estado moderno, a administração pública e a imagem que alguns autores comunicaram sobre essas transformações com base em abordagens teóricas, doutrinárias e ideológicas.

Palavras chave:

Estado, administração pública, mudanças do Estado, burocracia.

JEL: H83, Y, Z

Fecha de recepción: 27-07-2017

Fecha de aprobación: 17-10-2017

Cómo citar este artículo:

Parrado, L. S. (2017). Transformaciones del Estado y cambios en la administración pública. Tendencias teóricas de la administración pública. *Administración y Desarrollo* 47(2), 36-51

Introducción

La acción del Estado ha sufrido diferentes modificaciones. Pasó del Estado de intervención mínima a una fase fuertemente reguladora y luego a un traslado de funciones básicas a las organizaciones privadas. Estos cambios afectaron de manera sustancial al aparato administrativo público.

Frente a las transformaciones en la acción del Estado aparecieron diversas corrientes teóricas, doctrinales e ideológicas que abordaron el análisis de la burocracia y avalaron, justificaron o criticaron los cambios sufridos en el aparato burocrático público y en las orientaciones del Estado.

La influencia intelectual sobre las decisiones del Estado las ha llenado de sentido y les ha permitido a los Gobiernos fundamentar los profundos cambios que han operado al interior de los aparatos organizativos y que justificaron la desregulación y la producción de servicios públicos que se creían, por esencia, un asunto de Estado.

En el curso de los últimos tres siglos, el Estado ha sufrido profundas transformaciones en su rol dentro de la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su dotación, en la composición y orientación del aparato administrativo y en la magnitud de su presupuesto. Está experimentando transformaciones fundamentales en sus vinculaciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales regionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del ámbito internacional que ayudan a explicar sus orientaciones y las modificaciones en su aparato.

Todos estos cambios han sido justificados por múltiples actores, como académicos, políticos, agencias y gremios privados y organizaciones sociales que en general han tenido una voz unísona para avalarlos. Así mismo, las posiciones teóricas que sustentan la reforma del Estado han sido influenciadas por diferentes políticas que cubren las perspectivas más tradicionales, como las liberales, las neoliberales, las marxistas, etc.

Al iniciar el siglo xx ya agonizaban los discursos liberales que preconizaban la libertad individual frente a la acción del Estado. En contraste, en los años cuarenta era evidente la fortaleza discursiva y argumentativa que avalaba la intervención estatal en todos los campos de la vida económica y social e, incluso, al Estado se le atribuyó el papel de promotor del desarrollo. Luego, a finales de los años setenta, se propagan las más ácidas críticas al Estado interventor y varios ideó-

logos e intelectuales defendieron de nuevo la idea de replantear la intervención activa del Estado en la economía y en muchos aspectos de la vida de las sociedades por razones económicas, atribuibles a las libertades y valores democráticos del liberalismo e incluso a la inconveniencia para la renovación de las fuerzas del capitalismo global.

Crozier (s.f.) señala por ejemplo que:

se debe replantear por completo la regulación del Estado y el rol de la administración, pues, por inteligentes que sean, nuestros tecnócratas no poseen ni la competencia ni la libertad de espíritu necesarias para tomar decisiones en lugar de los prácticos. En cambio, el Estado omite totalmente invertir en el desarrollo de los conocimientos y de las investigaciones indispensables para la clarificación de las decisiones económicas, técnicas y financieras públicas y privadas. (p. 1)

Con el más escueto pragmatismo se adujo que el Estado y la administración se habían convertido en un gran obstáculo para el devenir de las sociedades, de este modo, se puso en tela de juicio la existencia del Estado mismo y se fue redefiniendo su rol hacia lo que se consideró necesario e insustituible para la estabilidad de la sociedad y el territorio. En esta misma perspectiva se encuentra, de manera más específica, el análisis del fenómeno burocrático de las organizaciones públicas modernas.

No hay que olvidar que cuando se analiza el rol del Estado también se habla de la administración. Como señala Chevallier, lo que generalmente se observa es que, tras la autoridad del Estado, los administradores se esfuman enteramente detrás de él.

Se considera que están desprovistos de voluntad propia y que no defienden interés particular alguno: mandatarios dóciles, no hacen sino transcribir la voluntad de su mandante; es el Estado, y solo él, quien habla por su boca. El Estado aparece así como garante de la "pureza virginal" de los administradores [...], incapaces de goce, milagrosamente castrados, a los administradores se les priva de toda voluntad de poder; y esta pureza los pone al abrigo de todo ataque. (Chevalier y Loschka, p. 2)

A pesar de esta mimetización de la administración detrás de la autoridad del Estado, lo que se observa es que esta es producto de la sociedad. La administración no es un conjunto cerrado que se mueve

por referencia exclusiva de sus propias leyes: está inserta en un orden estructurado y estratificado cuyos diversos componentes están articulados e influyen de manera determinante en la sociedad.

Las principales corrientes de análisis del fenómeno burocrático han demostrado de manera fehaciente que las posiciones que validan y dan sentido a la racionalidad burocrática del Estado no son unívocas ni permanentes ni inmutables y mucho menos objetivas¹. Ello se debe no solamente a que la burocracia es un fenómeno social e histórico, sino a que quienes producen el conocimiento sobre el fenómeno administrativo interpretan la burocracia como un fenómeno social cuya observación y análisis están mediados por una valoración objetiva y subjetiva del observante, "cualquier conocimiento de las cosas viene mediado por una serie de prejuicios, expectativas y presupuestos recibidos de la tradición que determinan, orientan y limitan la comprensión o predominan las preconcepciones" (Gadamer, 1991)².

En relación con la administración también se ha dicho que:

se ha pasado de una dinámica de gestión directa a una dinámica de gestión de redes prestadoras de servicios públicos que modifica los diseños organizativos, las habilidades profesionales y los requisitos y potencialidades de eficiencia y eficacia de las administraciones. Entre la ciencia y la ideología las interferencias son numerosas y se sitúan en varios niveles. En primer lugar, está la intervención del poder del Estado, tentado siempre de domesticar a la ciencia, cualquiera que sea el régimen existente, que fomenta, censura u orienta la investigación en función de sus preocupaciones; está el peso de la ideología oficial o dominante que oprime al investigador quien, a

menudo, no tiene conciencia de ello y le hace correr el riesgo, consciente o no, de poner su práctica científica al servicio del *statu quo*; por último, están el elemento subjetivo, los valores propios del investigador, que encontramos a lo largo del proceso del conocimiento desde la elección de los problemas hasta la interpretación de los hechos. (Ramiö, p. 3)

Hoy son relevantes las ideas en torno a la flexibilización de las burocracias y la necesidad de descentralizar las funciones de las entidades territoriales o delegar las funciones del Estado a empresas privadas o a agencias no gubernamentales. Se apela a dichos planteamientos, pero, a pesar de su diversidad, puede señalarse que la mayor parte de los argumentos justifican la necesidad de intervención, la regulación del Estado o una mínima intervención desde perspectivas más políticas que académicas.

Es evidente el vínculo entre las principales corrientes que han tematizado sobre el fenómeno burocrático y los contextos de cambio del Estado moderno debido a que la administración pública difícilmente puede disociarse de la evolución y el desarrollo del Estado.

El Estado no puede comprenderse de espaldas a la administración y en particular al aparato burocrático, puesto que esta es la que le da contenido a aquél, de modo que la administración es la acción del Estado y lo que un Estado hace realmente es a través de su administración. (Nieto, 1996, citado por Martínez, 2009, p. 309)

Las perspectivas históricas también se ponen de presente y ya es indiscutible que "la administración no es inmutable ni intangible y mucho menos incomprensible: sufre las repercusiones de las tensiones, de las crisis que afectan al ambiente".

Más allá de las afirmaciones referidas en el contenido y en las orientaciones, hay una sumisión de postulaciones a las corrientes principales de interpretación que se derivan de una serie de premisas con presunciones de verdad y que están lejos de la objetividad (Chevalier, p. 4). Así pues, el saber y el conocimiento que se han desarrollado sobre la administración pública no son ajenos a la influencia del entorno político y las denodadas justificaciones de los investigadores por producir un conocimiento más comprometido y útil.

Hay una tensión aceptada de manera tácita entre las comunidades científicas y es que la ciencia se ve siempre amenazada por posiciones ideológicas, y la percepción del objeto corre el riesgo de ser falseada por

1. El conocimiento científico choca con una serie de obstáculos que provienen, de manera indisoluble, del investigador y del entorno social en el que opera, en la medida en que este entorno le condiciona del mismo modo que condiciona al objeto de su investigación. Si el investigador no puede escapar de este condicionamiento, ¿cómo puede hacer prevalecer un punto de vista crítico y alcanzar el conocimiento objetivo? (Chevalier).
2. Lo anterior supone que cualquier pregunta prevé su respuesta: "La regla hermenéutica de que el todo se debe entender a partir de lo particular y lo particular a partir del todo, procede de la antigua retórica y la imposibilidad de un conocimiento exhaustivo y totalitario de la realidad que ha sido transmitida por la hermenéutica moderna del arte de hablar al arte de comprender" (Gadamer, 1991, p. 109).

la imposibilidad de romper tanto con los significados subjetivos que le están ligados como con las seducciones de su aparente coherencia. De la misma manera, los fenómenos relacionados con el poder terminan seduciendo al investigador y lo llevan a impartir juicios de valor con una gran dosis de justificación.

Aquí se presenta una triple relación entre estas entidades: Estado, sociedad y administración pública, que se afectan de manera recíproca, y así, los cursos de las tres están imbricados. A través de las transformaciones internas, de las modificaciones de la textura del tejido social, puede medirse el grado de ósmosis entre la administración y su medio. La administración no encuentra, pues, su principio explicativo en ella misma, y su equilibrio interno es inseparable de una dinámica social global con la que él debe estar relacionado y confrontado sin cesar” (Chevalier y Loscha, p. 6).

Los discursos han venido explicando lo que sucede dentro de los aparatos de administración pública, han multiplicado los debates en torno al campo científico y a su grado de autonomía frente al derecho, la ciencia política, la economía, la sociología, etc. Se han aplicado otros debates en la demostración de que la administración no es más que un campo técnico que fluye y cambia como efecto del devenir de los acontecimientos políticos y económicos. Los más recientes y proliferos trabajos han expuesto recurrentes críticas a la racionalidad burocrática, a las orientaciones y a la utilidad de los aparatos administrativos de cara a las expectativas de la sociedad y el mercado.

El liberalismo y la administración pública en siglo XIX

El siglo XIX empieza con la restauración del antiguo régimen monárquico absolutista tras el éxito de Napoleón y el reparto proporcional del territorio europeo entre los vencedores —Rusia, Prusia, Austria e Inglaterra— tratando de evitar la configuración de un solo imperio. Pero de manera simultánea se producen las más radicales revueltas de movimientos liberales que abogan por el sufragio y por la instauración de un régimen democrático.

En Inglaterra los liberales se organizaron en sociedades secretas, pues fueron perseguidos por los absolutistas. Los llamados demócratas eran más radicales que los liberales, eran defensores de la República y partidarios de que el derecho al voto no se limitara a unos cuantos burgueses poseedores de rentas, sino que se extendiera a todos los ciudadanos a través

del sufragio universal. Eran defensores de las clases trabajadoras, la igualdad social y la educación general y gratuita.

La primera oleada revolucionaria, en la que confluyen el liberalismo y el nacionalismo, se produjo en 1820 y se extendió hasta 1825. En Francia vuelven los borbones al trono tras la derrota de Napoleón con Luis XVIII y Carlos X, quienes suprimieron la constitución y gobernaron con cartas otorgadas. En ambos reinados liberales hubo varios golpes revolucionarios que fracasaron y sus representantes fueron perseguidos.

Al malestar político se le sumó la crisis económica en Francia, todo ello facilitó la tarea de los liberales para activar una nueva revolución, esta vez con el apoyo del pueblo, con lo que lograron derrocar finalmente la monarquía absoluta. Posteriormente se impuso la burguesía y se organizó una monarquía moderada con una Constitución basada en el sufragio censitario, lo cual representó el triunfo de la alta burguesía.

El triunfo de los revolucionarios parisinos en julio sirvió de estímulo para el estallido de agitacione por toda Europa; en Italia los levantamientos, de signo nacionalista, son aplastados por Austria; en Alemania las revueltas promovidas por estudiantes e intelectuales también son sofocadas. Polonia, que había desaparecido como Estado independiente en el Congreso de Viena, se levanta contra sus ocupantes rusos reclamando su libertad. Tampoco Bélgica vio reconocida su independencia en el Congreso de Viena y se la integró, bajo el dominio holandés, en el Reino de los Países Bajos. En 1830 los liberales belgas se levantaron contra ese dominio y con el apoyo de Gran Bretaña y Francia, consiguiendo su independencia y estableciendo una monarquía constitucional con Leopoldo I como monarca.

En 1848, bajo el liderazgo de los movimientos liberales y nacionalistas, se reincide en el intento de acabar con el absolutismo. Las ideas que preconizan estos movimientos son la necesidad de instaurar la democracia, el sufragio universal, mayores libertades constitucionales, así como se propugna una igualdad no solo legal, sino social y se defiende la República como forma de Estado.

Los dos siglos precedentes ya han dejado huella en torno a la discusión de las leyes que rigen la ciencia. Esta discusión justamente partió de la fisura que se generó frente a la religión, al intentar ofrecer una concepción del mundo alternativa a las sobrenaturales, lo

que despoja de todo sentido moral las relaciones del hombre con la naturaleza.

Este enfoque se consolidó con la Revolución Francesa, “el hombre reforzó su percepción de ser el centro del universo y, así, la naturaleza era ahora un conjunto de fuerzas para someter a través de la razón de la ciencia y la técnica” (Naredo).

Desde el punto de vista político ya era claro que la legitimidad de los Estados se sustentaba básicamente en la participación ciudadana por medio del sistema representativo que organizaba la vida colectiva de la sociedad. Los procesos electorales se constituyeron como la acción ciudadana básica de participación colectiva y de sustentación de la legitimidad. El fundamento de la soberanía popular se convierte en el centro de la política, pues es el marco en el actúa la sociedad y es, al mismo tiempo, el espacio en donde concreta las formas de representación en tanto orden colectivo.

Europa en el siglo XIX

Lo que realmente va a prevalecer durante el siglo XIX es la reorientación ideológica del papel del Estado y de la validez de su propia existencia. Hubo una voz casi unísona que decía que la sociedad no tenía de venir sin el Estado y que este debía su existencia a la necesidad de que la sociedad superviviera.

En el campo de las ciencias sociales, las ideas prevalecientes se sustentaban en la existencia del orden natural y de una naturaleza humana invariable, sobre ello se constituyeron la teoría de progreso y la fe en el desarrollo incesante de las fuerzas productivas. El sistema social no es más que la agregación simple de corpúsculos individuales y su análisis se aborda tratando de buscar la lógica de los impulsos elementales que ponen en funcionamiento a la sociedad. Las leyes materiales inmutables funcionan sin necesidad de que intervenga la divina providencia, así mismo, sobre ellas se puede constituir un conocimiento estable y completo (Naredo). Se reconoció el valor de la vida material, lo que propició el Renacimiento, que desembocaría en las teorías del utilitarismo.

En esta época los científicos especulaban por medio del proceso de deducción lógica y contrastaban las teorías a través de la experimentación y la observación. Este proceso contribuyó a que se establecieran leyes universales que develaban el carácter causal de las relaciones entre los fenómenos naturales y sus cambios. Los filósofos sociales construyeron lógicas

semejantes para comprender la conducta individual y su relación con la sociedad (Katouzian).

La ciencia administrativa desarrollada por Charles Bonnin (2004) se ubica en este contexto. De la misma manera que algunos otros científicos de su época, el autor deduce con una perspectiva básica, que nace de la física newtoniana, que existe un orden en apariencia permanente, esto es, un mundo natural que funciona independientemente de la voluntad de los hombres. Si había un orden natural en general, debía haber un orden en la existencia humana como una parte de ella y en la sociedad como una extensión del individuo. Por consiguiente, debía haber cosas tales como una “naturaleza humana” que fuera permanente e inviolable.

Bonnin emprende la tarea de sustentar la base científica que tenía la administración y, con ello, la administración pública. Además del conocimiento de las leyes y de su aplicación se interesaba por el bien público o el interés general, y por cómo se provee. El autor observó que los hombres tenían una naturaleza dependiente y conjeturó que su sociabilidad nacía de ella. Luego, si el hombre era sociable por naturaleza, las relaciones que tenía con los demás contenían ellas mismas administración. Vale decir que las relaciones sociales eran relaciones administrativas que requerían antes de regulación.

Así, el hombre tenía relaciones de carácter privado y relaciones públicas, todas ellas reguladas o administradas por entes tutelares distintos y, por supuesto, las relaciones públicas serían administradas por el Estado. Aquí Bonnin discute sobre los asuntos que le interesan al individuo y que presume que deben ser regulados por el Estado, y afirma que al Gobierno —y, por consiguiente, a la administración— le interesan los actos del estado civil de las personas, sus relaciones con el Estado como miembros de él, sus relaciones públicas en tanto propietarias, y el ejercicio laboral y profesional:

Son las relaciones públicas las que dan sentido a la existencia del Estado, pues los miembros que lo integran deben estar unidos por relaciones de interés general. Sin esas relaciones es inconcebible el orden público, que es el objeto de la existencia del Estado. (Guerrero citado por Bonnin, 2004, p. 115)

A partir de las reflexiones de Bonnin podemos inferir que ahora, a diferencia del periodo precedente, la

necesidad de que exista el Estado viene de la sociedad, y ese vínculo resulta de tal intensidad que no es posible concebir la sociedad sin que este la tutele. Ello, por supuesto, trae cambios en la manera en que el Estado regula e interviene en los diversos aspectos de la vida social, e implica una serie de restricciones en el ámbito privado de los individuos, en donde no cabe ninguna acción pública.

El Estado es el único capaz de garantizar el *interés general*, que no ha tenido otra idea que la de conservar la sociedad como unidad. La reorientación de la acción de gobierno es tan clara que Charles Bonnín (2004) hace énfasis en el carácter útil de la administración pública, es decir, aspira a servir al ciudadano por encima de toda forma de gobierno, de modo que cuando un régimen conculca sus derechos, la ciencia de la administración dejar de ser útil (p. 32).

La burocracia se convirtió para muchos en el brazo de acción del Estado, y vertió todo el esfuerzo jurídico para garantizar tan preciado interés. Harlan Cleveland (1959) ha dicho al respecto que el "hecho del pasado es que la administración fue concebida instrumentalmente, como algo neutro [...] el fenómeno muy difundido del presente es que esta interpretación instrumental continuamente está siendo puesta en tela de juicio" (pp. 12-14). Pero el hecho de enmarcar la acción del Estado dentro de un estatuto lo restringe, pues se suprimen una serie de actividades que en los siglos precedentes eran de competencia de las monarquías y sus aparatos de administración en Europa.

Ahora bien, cuando se instrumentaliza la administración pública en función del poder político hay que recordar la reflexión de Chevallier, quien evoca la perspectiva liberal sobre la administración para refutarla. La perspectiva referida aduce que la administración es un instrumento de ejecución del servicio del poder político, situado en un estatuto de doble subordinación —subordinación jurídica en primer lugar y subordinación política luego—.

En los regímenes liberales, el ordenamiento jurídico está dominado por el principio de legalidad. Así, el poder normativo inicial pertenece tan solo al Parlamento, detentador de la soberanía nacional. Así como el conjunto del Ejecutivo, la administración tiene por función asegurar la aplicación de las leyes tomando las medidas materiales y jurídicas necesarias. Desde el liberalismo político se construyeron lógicas semejantes para comprender la conducta individual y su relación con la sociedad.

Chevallier y Loschka proponen que:

La relación administración / sociedad debe ser considerada de una manera matizada y sin dejarse encerrar en la alternativa primacial dependencia: no puede quedar reducida a un esquema unívoco, valedero en cualquier tipo de sociedad. Si la administración tiene siempre como función esencial la de velar por el mantenimiento de la cohesión social, la posición concreta que ocupa en la sociedad está, en cambio, ligada a las modalidades de construcción de los diversos espacios de poder, que varían según el contexto histórico y el código social dominante.

Paradójicamente, después de la Revolución francesa, en los países donde la administración pública había llegado a organizarse eficientemente surgían pocos deseos y se encontraban pocos intereses y pasiones que no llegaban tarde o temprano a manifestarse ante ella misma.

Tocqueville (citado por Guerrero, 2004) se refiere al prodigioso y poderoso aparato administrativo que se fue organizando en el periodo precedente a la Revolución francesa y que persistió después de ella. La administración influía aún en todos los aspectos de la vida de la sociedad, la marcha de las familias y en la vida privada de cada individuo, y ello se debía, en parte, a que los cuerpos administrativos permanecieron incólumes ante los avatares de los conflictos y revoluciones políticas.

Había un sistema de creencias y valores acerca de cómo controlar y regular a las poblaciones patentado en el sistema jurídico y en las rutinas administrativas que se aplicaron hasta principios del siglo xx. Quizá por ello Tocqueville indica que "el paradigma burocrático surgió paulatinamente en los Estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real" (Tocqueville citado por Charles, 2004, p. 62).

Omar Guerrero (citado por Bonnín, 2004) cita una aseveración de Frank Goodnow en la que se indica que la Revolución Francesa no reformó en grado alguno la administración pública y que ello quizá se debió a que la revolución destruyó el sistema monárquico e introdujo el principio de que el pueblo debía participar directamente en el manejo del Gobierno. De esta manera, en lo tocante a la reforma administrativa, la revolución se ocupó más bien de que aumentara la simetría del sistema legado por los borbones.

Guerrero reafirma esta idea cuando evoca el hallazgo de Henry Jacob, a saber, encontrar que el origen del Estado moderno se halla profundamente enraizado en el antiguo régimen, pues la revolución no solo consolidó la centralización política, sino que además amplió y utilizó el sistema administrativo creado por la monarquía. Con respecto a esto, Bonnin (2004) cree que la revolución trajo consigo una administración fija, orientada a los intereses sociales y que garantizó la libertad pública y la seguridad individual.

La racionalidad de la burocracia en el Estado moderno

La noción de progreso —que se constituyó con la aparición de la civilización judeo-cristiana y que posteriormente se consolidó en los siglos xvii y xviii durante la revolución científica e industrial— definió el crecimiento económico como equiparable con el progreso de las sociedades y se fundamentó en el desarrollo de la ciencia.

A principios del siglo xix Comte introdujo la ciencia positiva como una alternativa sustitutiva de la filosofía, la metafísica, las creencias religiosas e incluso de la ideología. En el marco de esta corriente empezó a considerarse, al menos en parte, que la filosofía y las cuestiones morales en general eran irrelevantes para la producción de conocimientos. Es posible que desde entonces los valores, el pensamiento mismo y los hechos del conocimiento empezaran a sufrir grandes distanciamientos³.

Los elementos centrales de esta perspectiva se delimitaron a un solo concepto, el objeto propio de la ciencia, y al método, que permitió reducir la naturaleza a los objetos disponibles para el uso. De este modo, el uso parecía estar asociado con el beneficio del hombre, pero a la vez con la rentabilidad del mercado, esto es, el dispositivo que medía la garantía de que el objeto beneficiara efectivamente al hombre.

3. El carácter científico de las investigaciones y de las reflexiones empezó a diferenciarse de la filosofía. Así, empezó a hacerse claro que aquellos que se preocupan de manera sustantiva por develar la esencia de la realidad o de las realidades son distintos a aquellos que se preocupan por descubrir conocimientos verdaderos y útiles.

4. Popper señaló entonces que el delimitar los objetos de la naturaleza y reducirla en la realidad de sus componentes hicieron posibles las condiciones para ofrecer conocimientos y, sobre todo, hacer útiles sus resultados. La ciencia podría suponerse como sustitutiva de los conocimientos basados en las filosofías más especulativas en favor de la objetividad (Agassi, 1997, pp. 219-236).

Esta paradoja se transformó en uno de los paradigmas de la ciencia. Los especialistas resolvieron desagregar lo útil de lo relevante, y ello se convirtió en el análisis exhaustivo de los elementos que componen los objetos. Aquellos que son propios de la ciencia y que son conocimiento de la realidad provienen entonces de la descomposición analítica de la naturaleza⁴.

Esta ciencia institucionalizada se impuso al resto del mundo reemplazando los modos de producción y de diseminación locales. Los vínculos de la tecnología con el desarrollo industrial se intensificaron y dieron lugar a la emergencia de universidades orientadas a la investigación científica y al desarrollo de procesos tecnológicos.

Ya a mediados del siglo xx, particularmente desde la segunda postguerra, este modo de hacer ciencia se extendió e internacionalizó, con ello se hicieron explícitos los imperativos del universalismo pero, sobre todo, se redefinió la utilidad de la ciencia y su convergencia con los intereses tecnológicos y, por ende, los intereses de la industria. Desde entonces ya no solo se consideró la actitud de los científicos frente a la naturaleza y los modos institucionalizados de hacer la ciencia, sino que esta empezó a ser parte integral de la industrialización.

Una de las concepciones liberales del Estado, y que justifica su existencia, aduce que es una organización que se caracteriza porque los individuos son obligatoriamente dependientes de él y de la forma en que organiza a la sociedad. En la segunda posguerra, Europa y Estados Unidos lograron acuerdos con efectos universales como la obligación de ayudar a quienes sufrieran una privación transitoria de ingresos u otras desgracias.

El segundo efecto de estos acuerdos fue la superioridad de la economía mixta, que a menudo significaba la nacionalización de una serie de industrias estratégicas. El tercer efecto fue la necesidad de una política macroeconómica coordinada, ya que el mercado no podía conseguir por sí solo unos resultados macroeconómicos estables y coherentes con los objetivos individuales.

Aquí la administración, como recuerdan Chevallier y Loshka, está inscrita como instrumento de la política:

En la teoría del Estado liberal, la administración es un instrumento de ejecución al servicio del poder político situado en un estatuto de doble subordinación. Subordinación jurídica en primer lugar.

El ordenamiento jurídico está dominado, en los regímenes liberales, por el principio de legalidad: el poder normativo inicial pertenece tan solo al Parlamento, detentador de la soberanía nacional; como el conjunto del Ejecutivo, la administración tiene por función asegurar la aplicación de las leyes tomando las medidas materiales y jurídicas necesarias. La administración no actúa jamás por su propia iniciativa y no dispone, salvo algunas excepciones, de un poder de reglamentación autónomo [...] De esta perspectiva el mismo Chevallier responde que esta concepción instrumental que hace de la administración el brazo secular de la política falsea el sentido de la construcción política. Reposa sobre un juego de oposición dicotómica entre lo político y lo administrativo y administración / gobierno, cuyo carácter ilusorio se ha mostrado ya: la administración está situada en el corazón del sistema político, y es imposible demostrar su subordinación a partir de su carácter pretendidamente no político; está orgánicamente soldada al Ejecutivo político y es imposible encontrar entre ellos una línea estable de demarcación. De hecho, el poder del Estado otorga a quienes lo detentan una posición central en el seno del sistema político. (p. 7)

Desde una perspectiva teórica, la legitimidad del Estado pasa por una nueva concepción de lo que es un derecho del ciudadano frente al Estado. Tal concepción trasciende el derecho jurídico, pues se parte de que "Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos". También se establecía que las desigualdades sociales y económicas debían satisfacer dos condiciones.

En primer lugar, debían estar asociadas a cargos y posiciones abiertas a todos con igualdad de oportunidades. En segundo lugar, debían suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad. Un segundo principio de esta concepción aducía que la justicia equitativa requería que la organización y los arreglos institucionales de la sociedad estuvieran dispuestos de tal modo que se lograra la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados para que hicieran uso de las libertades fundamentales.

El tratamiento preferente a los más débiles —o en términos económicos, a los más pobres— es una condición básica del ordenamiento social. No es un juicio de valor que se agrega al análisis económico sino una condición más básica de la misma economía para

fundamentar la existencia de una sociedad justa. "No solo no se opone a un respeto por la igualdad de todos los miembros de una sociedad, sino que es uno de los dos principios básicos para que el contrato social se dé en términos de justicia" (Sarmiento y Arteaga).

Ahora, el modo de ejercer el poder del Estado está más que justificado como la forma de dominación más conveniente para la sociedad. El Estado y la capacidad de intervención sobre la vida de las poblaciones se vuelven a justificar y esta vez aparece por fuera la idea de su utilidad y su necesidad en tanto garante de la unidad social. De esta forma, "en la sociedad donde se nace, de donde no se puede salir y entrar libremente y donde se muere [...] se es y se nace obligatoriamente un político o un ciudadano, no se puede optar por alguna otra alternativa" (Mariñez Navarro, 2001).

El Estado regulador de la vida social funciona sobre dos principios fundamentales: la legitimación como proceso integrador y la garantía de la seguridad. Para explicar el deber ser de la aplicabilidad del poder del Estado y los dispositivos a los que debe recurrir para actuar sobre la sociedad es necesario recurrir Max Weber y a su trabajo sobre la *dominación racional*. Se trata del tipo ideal burocrático orientado a explicar la dominación racional del Estado moderno, estandarizado, legalista, profesional, tecnocrático y cuantitativo. Se recuerda que Weber aducía que:

la administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. (Weber)

Se aceptó la tesis del *ideal tipo* de Weber, en la que se refería a que la existencia de la burocracia estaba íntimamente ligada al desarrollo capitalista.

Entre la burocracia pública y el capitalismo, las homologías han sido numerosas: así como los obreros y empleados están separados de los medios de producción, los funcionarios están separados de los medios materiales de gestión; por otra parte, los principios del funcionamiento burocrático —especialización de las funciones y separación

de los servicios, subordinación jerárquica y centralización de las decisiones, impersonalidad de las reglas, culto de la eficacia, del rendimiento, de la rentabilidad— no hacen sino reproducir la lógica que preside a las relaciones de producción capitalista. (Chevalier y Losha, p. 5)

Confirmaba esta visión de la administración diciendo que la burocracia es la organización más eficiente para resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, los de las empresas. La organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines preestablecidos. La idea de Dwight Waldo (1953) era que:

el bienestar, la felicidad y hasta las vidas de todos nosotros [...] se basan, en grado considerable, en el desempeño de los mecanismos administrativos que nos rodean y nos mantienen [...] Querámoslo o no, la administración debe ser preocupación de todos. Si deseamos sobrevivir, más nos vale mostrarnos inteligentes al respecto. (p. 1)

En la perspectiva económica liberal que se desarrolló después de la segunda guerra mundial se refuerza la idea de que el Estado es el agente principal del desarrollo económico y que no solo debe cumplir el rol de gendarme de la seguridad, sino el de interventor en todas aquellas actividades económicas que resulten estratégicas para el desarrollo en cada país. Así mismo, hacia dentro debe garantizar la reproducción social y, por supuesto, la reproducción del capital.

En términos generales, se tenía la idea de que el Estado debería garantizar unas mínimas condiciones de supervivencia de aquéllos que no tuvieran condiciones propias para garantizar méritos que pudieran incluir todo el espectro social dentro de los circuitos económicos, políticos y culturales. Incluso, a medida en que las economías crecían, se esperaba del Estado la distribución de un mayor bienestar.

Alfredo Sarmiento y Leticia Arteaga se preguntan ¿por qué focalizar esto? “Es normal elegir a una población con ciertas características en relación con otra cuando se ejecuta un programa, aunque no siempre se tenga conciencia de ello”. En esta área, la experiencia de muchos países muestra una gran diversidad, en especial en materia de seguridad social y empleo. Pero, sea como sea, en el uso de la focalización como herramienta para identificar a los pobres y orientar hacia ellos el gasto social”.

Nuevas funciones del Estado

Así pues, el Estado asumió nuevas funciones y amplió las que ya tenía. Para mediados del siglo xx, las instituciones públicas tenían que ocuparse no solo de ofrecer más obras de infraestructura y servicios públicos, sino también de prestar un apoyo mucho más amplio a los sectores de la educación y la atención de salud. En los 35 años transcurridos entre 1960 y 1995, el tamaño del sector público de los países industriales se duplicó. Gran parte de la expansión se puede atribuir a los incrementos de las transferencias y las subvenciones.

Desde el punto de vista organizacional, las formas institucionales de regulación del Estado y de la sociedad obedecieron al modelo taylorista y a la llamada administración científica del trabajo⁵. La metodología para establecer la mejor manera de realizar tareas físicas se aplicó cada vez más a las organizaciones públicas. Luther Gullick y Lyndall Urwick (1937, p. 159) fueron una referencia obligada, al establecer los principios de las organizaciones administrativas y su relación con las conductas humanas. No obstante, la racionalidad administrativa imperante en las organizaciones públicas ya era normativa.

La confianza en los mecanismos del mercado para resolver los problemas de la sociedad y del mismo Estado persiste hasta los años treinta del siglo xx. Así, y a pesar de que este había demostrado incapacidad para dirigir la economía, los Gobiernos de Europa Occidental y Estados Unidos volvieron a implementar políticas liberales después del armisticio cuando terminó la primera guerra mundial⁶, lo cual significó un reducido papel de la burocracia estatal sobre la regulación económica y social.

A pesar de lo anterior, los Gobiernos crecieron con rapidez durante el periodo. Hubo reorganización de la rama Ejecutiva, pero casi todo el interés se puso

5. En este periodo se imponían progresivamente producciones en grandes series de bienes homogéneos y de consumo durable: el *fordismo*. Este orden laboral también implicó diferencias con respecto al *taylorismo*, ya que la producción masiva requería modificar las pautas de consumo y las normas de vida de los trabajadores. Obviamente había que transformar los procesos de organización del trabajo.

6. La intervención estatal en el periodo de la primera postguerra fue necesaria, pues hubo grandes gastos, tales como el mantenimiento de orfanatos y los mutilados de guerra o la reconstrucción de las ciudades y regiones devastadas por el conflicto, por lo que se impusieron demandas sobre las sociedades (Estado de bienestar, s.f.).

en la organización interna de la administración y en resolver problemas de gestión. Entre tanto, los debates sobre la administración pública se dividían entre un enfoque instrumental de la administración y un enfoque político de la misma. De manera simultánea se insistía en la búsqueda del objeto y los principios que le daban un carácter científico a la administración.

En los años cuarenta se tuvo como objeto de estudio las estructuras, procesos y personas de las administraciones públicas tendientes a reconocer su forma de organización y funcionamiento. Este esquema está particularmente inmerso en la filosofía de la separación entre administración y política (Heady, 1996). En esta misma etapa se identifican los estudios de administración pública comparada, cuyo propósito era detectar modelos administrativos y mejores prácticas. Por otro lado, a fines de los años cincuenta tuvo lugar lo que se conoció como “administración del desarrollo”, esto es, la identificación de procesos administrativos vinculados con el desarrollo económico y social (Martínez, 2009, p. 313).

Como ya se mencionó, durante la segunda postguerra se reforzó la idea de que el Estado era el agente principal del desarrollo económico y el que debía cumplir no solo el rol de gendarme de la seguridad sino el de interventor en todas aquellas actividades económicas que resultaran estratégicas para el desarrollo en cada país. Entre tanto, hacia dentro debía garantizar la reproducción social y, por supuesto la reproducción del capital.

Esta finalidad requería la vinculación y movilización de gran cantidad de funcionarios que hicieran sus actividades y de otros que vigilaran que los primeros cumplieran sus funciones y así evitaran anomalías. Pero fue también en los tiempos de la segunda postguerra que se anidaron las condiciones del neoliberalismo como ofensiva simultánea contra el intervencionismo keynesiano y que en los años setenta fructificarían en acentuadas críticas hacia el Estado benefactor.

Pero, siguiendo con los acontecimientos de la segunda postguerra, se generalizó la idea de que la intervención estatal necesitaba aumentar el tamaño de los aparatos administrativos, en concordancia con sus extensas redes de intervención sobre la sociedad. Para entonces, la racionalidad burocrática, sustentada en la norma, estaba presente en toda la literatura especializada que hablaba sobre el rol

del Estado. La racionalización adoptó la forma de burocratización.

La lógica interna es la socialización de todas las relaciones de la vida, el sometimiento de estas a reglas y normas. Esta racionalidad se extiende a las unidades organizacionales públicas que habrían convertido el cumplimiento de la norma, la regla, en la finalidad de la empresa. El auténtico producto de una organización estaba asociado a la finalidad de que las reglas se cumplan. Y si las cosas iban mal, los políticos respondían con otra serie de normas para solucionarlas y además distribuían las responsabilidades de la anomalía de abajo hacia arriba, en abierta contraposición con la organización piramidal de autoridad y responsabilidad. (Mayorga)

Así mismo, Oslak expone que:

De este modo, el Estado se fue transfigurando. Fue gendarme, represor y organizador en el plano de sus funciones estrictamente ordenadoras; empresario, subsidiador y promotor en el plano del desarrollo; benefactor, empleador y protector de derechos en el plano de la equidad social. La compleja convivencia de estos roles se prolongó durante la mayor parte del siglo xx y, en la mayoría de las experiencias de la región, acabó configurando un aparato burocrático pesado e inmanejable. (Oslak, 2001)

Con el transcurrir del tiempo, las instituciones se convirtieron en organizaciones guiadas por la costumbre, la prestación de servicios a través de redes clientelares y con muy poco contacto con la sociedad a la que deberían prestarle los servicios. Al finalizar los años setenta la posición casi unánime de los teóricos era diametralmente opuesta al intervencionismo:

Con la crisis financiera de los países más desarrollados, a partir de los años ochenta, y la crisis política de los Gobiernos autoritarios en países en desarrollo —con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios— sumadas al desmantelamiento de los Estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería reducir su tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable delante de la sociedad. La unanimidad formada alrededor de la necesidad de reformar el Estado, sin embargo, no puede ocultar los conflictos en

relación tanto al diagnóstico de la crisis como en lo que respecta a las estrategias de la reforma. (Fleury, 2003, p. 81)

Hacia la justificación de desregular y reducir la intervención del Estado

Las grandes reformas que sufrió el Estado a partir de los años sesenta del siglo xx permitieron la apertura, la renovación y la recreación de algunos enfoques teóricos clásicos en las ciencias sociales, entre ellos están el estructural funcionalismo, las teorías sistémicas, la elección pública, el neo-institucionalismo y, por supuesto, diversas versiones del neoliberalismo. El contexto geopolítico era más que propicio para alimentar la gran revisión que se hizo de las teorías económicas más liberales y para fortalecer las nuevas corrientes de la administración pública. Véase la situación de finales de siglo que se expone a continuación.

El ascenso al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos y las primeras reformas del Estado en esos países devinieron en la idea dominante de que el mercado es el que mejor resuelve los asuntos políticos, económicos y sociales. La clave para construir una sociedad liberal era acabar al Estado y permitir que el sistema de precios actuara lo más libre posible y llevara de manera expedita hacia una verdadera democracia. La manera de hacerlo era creciendo económicamente y repartiendo los recursos sin engendrar desigualdad y pobreza.

La universalización de esta ideología puso a los países a luchar contra la inflación, a disminuir el déficit, a procurar equilibrios macroeconómicos, a privatizar los servicios públicos y la seguridad social. Además, llevó a una lucha contra el universalismo del Estado de bienestar, focalizando el gasto social en los más pobres y aboliendo el salario mínimo —considerado como un obstáculo para la creación de empleo—. También se dio una apertura total de los mercados, con libre circulación de capitales, bienes y servicios, para lo que se suprimieron los monopolios públicos y se promulgó la idea de una escasa intervención del Estado en los ámbitos que ahora se consideraban privados.

El fin aparente de las tensiones entre los Estados Unidos y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas coadyuvó a todo este proceso y acabó por erosionar los cimientos ideológicos, culturales y políticos que vinculaban a los países y que prevalecieron durante el pasado medio siglo.

La transición hacia un nuevo orden aumentó en número e intensidad los conflictos regionales y locales, así, la insurgencia y las nuevas modalidades de violencia se hicieron evidentes. De manera simultánea, los Estados perdieron el control político y económico, pero no respecto a la cultura porque esta ya estaba subsumida en el mercado, en el consumo.

Los valores morales o éticos o incluso del consumo, aquéllos que por momentos parecían propios de Latinoamérica, se diluyeron al ritmo de los acontecimientos políticos, económicos y culturales de Europa y Estados Unidos, y otra vez se dio lo propio en la región. Lo novedoso es que en esta ocasión participó activamente esta región.

Las instituciones políticas reorientaron los intereses del ámbito económico hacia la maximización de la competitividad de sus economías constituyentes teniendo en perspectiva las nuevas condiciones de interdependencia global. La importancia de la competitividad nacional se asoció a la dinámica de los mercados internacionales. Otras modalidades de interdependencia de las economías nacionales se impusieron en la lógica de mercados y capitales globalizados.

Desde la década del ochenta, los Gobiernos con frecuencia desregularon los mercados nacionales y privatizaron las empresas públicas más estratégicas desde el punto de vista de la rentabilidad, con la idea de que la iniciativa privada ha sido siempre más competitiva y flexible frente a los avatares del mercado. Esa fue la base fundamental de los nuevos derroteros que modelaron el desarrollo.

En esos momentos era muy fuerte la idea de que todo bien público satisface las necesidades de todos los miembros de la sociedad que han sido focalizados como perceptores de dicho bien, pero con frecuencia los bienes públicos satisfacen a un número menor de personas de las que debería, aunque los costos de la producción y provisión sean tan altos como si se hubiesen satisfecho los intereses de toda la población en referencia.

Algunos autores dirían que los individuos se benefician de los bienes colectivos de manera desigual y que hay otros que no obtienen ningún beneficio del bien público aun cuando lo necesiten y hayan pagado los costos de provisión. Por lo tanto, el Estado no tenía los mejores criterios para redistribuir cabalmente los recursos.

La justificación para reducir el tamaño del Estado era reiterada y estaba al orden del día por parte de los escritores más connotados de finales de siglo. Michel Crozier (1989) denomina *Estado modesto* a su propuesta de modelo de Estado y de ideal burocrático. Este autor argumenta que la sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparición. De esta manera, las formas de gobierno, de decidir, de intervención y de control del Estado que estaban asociadas en este tipo de sociedad debían ser profundamente renovadas para adaptarse al mundo nuevo.

Para el autor, el Estado era insostenible, la proliferación de reglamentos no solo era ineficaz sino paralizante para la economía y la sociedad. Corría el peligro de reprimir cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.

Si ha cambiado el modelo productivo, es imposible pensar que el modelo burocrático que le era funcional permanezca inalterado [...] se requiere entonces de una simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios, fuerte tendencia hacia lo cualitativo de los servicios. Esto último consiste en la adaptación de lo producido por una organización, ya sean bienes o servicios, a las demandas de los usuarios-consumidores, lo que trae aparejada una mayor proximidad y flexibilidad frente a un contexto cambiante. (Crozier, 1989)

También se dijo que el paradigma burocrático inspirado en el tipo ideal weberiano debía ser sustituido por un modelo burocrático de tipo posindustrial, que requería capacidades diferentes, a saber: competencia, creatividad, flexibilidad, abandono de la tecnocracia, simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios y fuerte tendencia hacia la calidad de los servicios. Podríamos observar un paso de lo cuantitativo a lo cualitativo donde la "estandarización" que se buscaba en el primer modelo cede su lugar en importancia a lo "cualitativo".

Esto último consiste adaptar lo producido por una organización, ya sean bienes o servicios, a las demandas de los usuarios-consumidores, lo que trae aparejada una mayor proximidad y flexibilidad frente a un contexto cambiante. Si estamos hablando de un cambio de modelo burocrático, por carácter transitivo también lo estamos haciendo respecto al Estado y a la administración pública.

Habría un cambio en la lógica del accionar y de la intervención estatal. En ese sentido, Barzelay (1998)

afirma que hay un nuevo paradigma que supera la racionalidad burocrática orientada por la norma, y aduce que la responsabilidad democrática de la gestión pública,

surgida en el mundo de la práctica, la más importante de las recientes objeciones conceptuales al paradigma burocrático, es la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio, haciendo a sus organizaciones sensibles, dinámicas y prestadoras competitivas y amistosas de valiosos servicios de que son responsables.

Esto supone la existencia de sistemas político-administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa. El aval ideológico estaba más que dispuesto para analizar y justificar estos cambios: la decadencia gradual del modelo predominante y la producción en serie para el consumo de masas. El ascenso de las actividades de servicio y la penetración cada vez mayor de la filosofía del servicio en todas las actividades económicas dejaron caducos los modelos de organización preferidos por la tecnocracia pública o privada.

La mundialización de la economía, que en lo sucesivo se manifiesta en un desarrollo paralelo, complejo y contradictorio de la competencia y de la cooperación, obliga a revisar los modos de intervención directos de los Estados nacionales. También es cierto, como afirma Oslak, que:

la ausencia de estudios sistemáticos sobre el aparato metodológico ha mantenido vigentes numerosos mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático y del papel del Estado. La imagen popularizada evoca la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la injerencia "injustificada" en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político. Por cierto, esta imagen tiene correspondencias concretas, en grados y con modalidades variables, con aspectos del funcionamiento del aparato estatal. Los propios "considerandos" que preceden a los programas de "racionalización" o "reorganización" del Estado se hacen eco de tales visiones al ofrecer diagnósticos que destacan el desarrollo hipertrofiado y patológico del sector público.

Concretamente en los años ochenta se redefinió de nuevo al papel del Estado y se encontraron grandes discursos que lo justificaban. Según Crozier (1989),

debieron transcurrir varias décadas más hasta que la caída del Muro de Berlín acabara simbolizando el derrumbe de ese utópico experimento social y abriera paso a un triunfante neoliberalismo que, propugnando el "fin de la historia", pretendía constituirse en un orden definitivo, restando todo protagonismo al Estado como instancia fundamental de articulación.

Si ha cambiado el modelo productivo, es imposible pensar que el modelo burocrático que le era funcional permanezca inalterado [...] se requiere entonces de una simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios, fuerte tendencia hacia lo cualitativo de los servicios. Esto último consiste en la adaptación de lo producido por una organización, ya sean bienes o servicios, a las demandas de los usuarios-consumidores, lo que trae aparejada una mayor proximidad y flexibilidad frente a un contexto cambiante. (Crozier, 1989)

Según Nestor García Canclini, todos los aspectos de la vida de los Estados se transformaron, se globalizó y cambió la producción de bienes y servicios, el consumo y la circulación de las mercancías, así como los componentes de la producción capitalista, esto es, el capital, la mano de obra, las materias primas, la gestión de la información, la tecnología y los mercados. Las nuevas condiciones del desarrollo económico implicaron la construcción de otros referentes al considerar la productividad, la competitividad y la rentabilidad y se reformularon las causas del crecimiento económico. Para que el nuevo sendero de crecimiento económico siguiera su curso, las instituciones sociales, las empresas, los Estados y las organizaciones públicas experimentaron cambios considerables.

Ahora bien, si habían cambiado las orientaciones y las regulaciones del Estado en la sociedad, era obvio que los aparatos burocráticos sufrieran cambios muy drásticos. Las administraciones públicas adoptaron un modelo de administración que difería de la gestión directa de los servicios públicos a organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro. Este fue el periodo en el que se dieron las más fecundas y enconadas críticas a la acción del Estado, a su efectividad y a la utilidad del rol de la administración frente a las expectativas sociales, obsérvese la naturaleza de las críticas:

El servicio público ha sido vilipendiado como causa de nuestros problemas de gobierno, lejos de ser su solución; y ha sido gravemente socavada la que fuera base sólida de ideas sobre la legitimidad del servicio público. Es triste, tal vez trágico, que no exista hoy una respuesta convincente a

esta pregunta: ¿Por mandato de quién administra el servicio público los asuntos de la República? (Golembiewski, 1990, p. 1)

Con origen en la teoría económica, representada sobre todo por la llamada *nueva gestión pública*, el énfasis de estos planteamientos recae en la calidad y en la productividad, que se logran mejor, al entender de sus promotores, mediante la aplicación de las técnicas probadas por el sector privado.

Crozier también hace una serie de reflexiones de lo que considera la crisis del Estado y de la administración pública en el ámbito mundial y su necesaria modernización en este contexto de cambio acelerado, y observa las siguientes tendencias:

- a. La sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparición. Sus modelos de razonamiento cuantitativos están agotados. El sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado que estaban asociados en ella deben ser profundamente renovados para adaptarse al mundo nuevo.
- b. La desviación financiera puesta en movimiento por la acumulación de los compromisos del Estado es insostenible en la actualidad en la medida en que el envejecimiento poblacional la agravará cada vez más en los quince o veinte años próximos.
- c. La proliferación de reglamentos no solo es ineficaz sino paralizante para la economía y la sociedad. Corre el peligro de reprimir cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.
- d. La población espera desde ahora prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas.
- e. Estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado. La reforma de este modelo no solo es uno de los escollos, sino que es el escollo de la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI.

Por su parte, se difundió la idea de que la sociedad le ha perdido el miedo a la inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en "propietarios" políticos y económicos de la administración y le exigen resultados.

Los economistas modernos también hacían eco a esa mirada sobre el Estado. Los modelos del desarrollo que los economistas habían elaborado y sustentado y los modelos económicos intervencionistas produjeron las imperfecciones que generaron desempleo, pues se establecieron salarios excesivos y sugirieron el remedio obvio: bajarlos. El FMI, basado en este supuesto de que los mercados generan por sí mismos resultados eficientes, obstruye y prohíbe las intervenciones de los Gobiernos en los mercados, aun cuando estos pueden guiar el crecimiento y mejorar la situación de todos (Stiglitz, 2000).

Según el Banco Mundial: todo lo expuesto apunta a una doble estrategia encaminada a mejorar la capacidad estatal para acrecentar el bienestar económico y social. El primer paso es acomodar la función del Estado a su capacidad, es decir, establecer las reglas y normas institucionales que permitan suministrar bienes y servicios colectivos en forma eficiente. Adicionalmente, el segundo paso es reforzar la capacidad del sector público por medio de reglas, asociaciones y presiones competitivas, tanto externas como internas.

Frederick Hayek (citado por Giraldo, 2002) hace un ataque a la interferencia del mercado y a sus mecanismos, que se convierten en una amenaza a la libertad. La intervención del mercado lleva a la sociedad al mismo camino del nazismo, es decir, a una servidumbre moderna.

Las alternativas para superar la crisis de la burocracia

La cuestión central estaría en qué tipo de burocracia es la que se debería organizar, esto con la idea de que sea funcional a la economía internacionalizada que tiende hacia el posindustrialismo. ¿Cuál será el nuevo perfil del Estado funcional para el nuevo contexto? Crozier propone un Estado modesto que está animado por una lógica de intervención diferente.

No es un Estado que monopoliza el interés general, sino uno que acuerda con sus actores internos la dirección de las acciones a seguir. Es un Estado de tipo flexible, que respeta los mecanismos del mercado, que busca alcanzar nociones cualitativas antes que cuantitativas y que busca fomentar sus recursos humanos con una capacitación cada vez mayor y acorde con el cambio tecnológico.

El Estado que se propone es respetuoso con los ciudadanos y acepta obrar para su servicio, pero también presupone una política modesta, que no pretenda ni cambiar la vida ni tampoco fundar de nuevo la so-

ciudad. Sería un Estado promotor en vez de empresario, pero esa promoción nunca intentaría sustituir el esfuerzo necesario que debe hacer el actor para desarrollarse. Sería un Estado asociado a su burguesía, junto a la cual acordaría, pactaría, pero también intentaría garantizar las condiciones mínimas de subsistencia a todos sus ciudadanos.

En este sentido, aparece, por ejemplo, la nueva gestión pública (NGP). El énfasis de estos planteamientos recae en la calidad y en la productividad, que se lograrán mejor, al entender de sus promotores, mediante la aplicación de las técnicas probadas por el sector privado.

Se puede observar el énfasis en las teorías económicas neoclásicas que están en la base de esta corriente formalmente administrativa. La NGP está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los Gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Ramio Matos, 2001).

Como ya se mencionó, en la perspectiva de la red pública está la idea de que todo bien público satisface las necesidades de todos aquellos miembros de la sociedad que han sido focalizados como perceptores de dicho bien, pero con frecuencia los bienes públicos satisfacen a un número menor de personas de las que debería satisfacer, aunque los costos de la producción y provisión sean tan altos como si se hubiesen satisfecho los intereses de toda la población en referencia. Algunos autores dirían que los individuos se benefician de los bienes colectivos de manera desigual y que hay otros que no obtienen ningún beneficio del bien público aun cuando lo necesiten y hayan pagado los costos de provisión.

En esta perspectiva está la idea de que existen redes que operan sobre la base de un intercambio voluntario y existen otras que operan bajo la dependencia del poder. Estas últimas son las redes que se construyen, son jerarquizadas y centralizadas y se mantienen mientras haya interés de la organización central. De manera que el Gobierno apela a la conformación de redes entre las organizaciones públicas para que asuman de manera conjunta la realización de nuevos programas (Sulbrandt et ál.).

Hoy los Gobiernos basan el éxito de sus resultados en la capacidad para orientar y estimular el crecimiento

económico nacional sobre la base de generar altos márgenes de rentabilidad y sostenibilidad en el marco de los mercados globales. La competitividad ha llegado a ser un interés prioritario para los Gobiernos porque el proceso de globalización se alimenta de la rentabilidad que producen las nuevas reglas de juego en un mercado globalizado.

Ramió afirma que es frecuente posicionar la administración pública contemporánea en varias encrucijadas, y una de estas es reflexionar sobre sus problemas de legitimidad y credibilidad social. La administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos.

Como ya se dijo, la mundialización de la economía obliga a revisar los modos de intervención directos de los Estados nacionales. Oszlack (2001) afirma que el ultraliberalismo ha empezado su decadencia después de dos décadas de éxito porque el "Estado ha regresado, esta vez a instancias y con el beneplácito de los organismos multilaterales de crédito que en su momento financiaron su venta".

Referencias bibliográficas

- Agassi, J. (1997). De verdad, confianza y caballeros. *Shapin Sobre Boyle, Philosophy of the Social Sciences*, 2(27), 219-236.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: FCE.
- Bonnin, C. (2004). *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Clásicos de la Administración, los años cincuenta y sesenta.
- Chevallier, J. y Loschka, D. *La ciencia administrativa. La exploración del campo científico*. París: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chevallier, J. *Epistemología y metodología de la ciencia administrativa*.
- Crozier, M. (1989). *Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Crozier, M. *Hacia un Estado modesto. El Estado y las regulaciones de la economía*.
- Estado de Bienestar. (s.f.). En Wikipedia. Recuperado el 2 de junio de 2008.
- Fleury, S. (2003). Reforma del Estado. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15.
- Gadamer, H.G. (1991). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*. Traducción de J.M. Mardones. Barcelona: Anthropos.
- Giraldo, F. (2002). *La globalización. Interpretación psíquica del mercado. Pánico en la globalización*. Bogotá: FICA.
- Golembiewski, R. (1990). Evaluación crítica de "Refounding Public Administration", capítulo IX, página 1.
- Gulick, L. y Lyndall U. (1937). *Paper on the Science of Administration*.
- Harlan, C. (1959). Democracy and Personal Freedom. *Saturday Review*, 29(XLII).
- Katouzian, H. *Ideología y método en economía*.
- Mariñez Navarro, F. (2001). *El Estado y lo social*.
- Martínez, R. (2009). Hacia dónde se dirige el campo de la administración pública. *Revista Convergencia*, 49(16).
- Mayorga, R. A. *Las paradojas e insuficiencias de la modernización y democratización en imágenes desconocidas. Modernidad en la encrucijada post-moderna*. Clacso.
- Naredo, J, M. *La racionalidad de la ciencia económica*.
- Oszlack, O. (2001). El Estado transversal. *Revista Encrucijada*, 6.
- Ramio Matos, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 21.
- Ramió, C. Administración: Nuevo modelo de gestión pública. *I Congreso catalán de Gestión Pública*.
- Sarmiento, A. y Arteaga L. Focalizar o universalizar: un falso dilema. *Cuadernos de Economía*, 29.
- Stiglitz, J. (2000). *El malestar en la globalización*. Taurus.