

# DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO A LA REVOLUCIÓN POST-GERENCIAL

EDGAR ENRIQUE MARTINEZ CARDENAS

PROFESOR ASISTENTE UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

## RESUMEN

El ensayo que se presenta hace referencia a los desarrollos teóricos contemporáneos en lo relacionado con la administración de lo público, tomando como período de referencia las últimas tres décadas. Se pretende demostrar que más que nuevas formulaciones teóricas, lo que se ha venido dando es la asunción de ciertas prácticas administrativas empresariales enmarcadas todas ellas dentro del concepto de "revolución gerencial" como reacción a la crisis del Estado y a sus opciones de reforma que desde el punto de vista administrativo habían estado hasta entonces enmarcadas dentro del paradigma burocrático. Con la crisis del Estado que puede definirse como una crisis fiscal, crisis del modo de intervención, crisis de la forma burocrática de la administración pública y como una crisis política, es que se plantea entonces la necesidad del paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura "gerencial". Sin embargo, al contrario de esta visión se considera que al menos en países como el nuestro, la tarea no es superar el populismo político y el clientelismo de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho impulsado por una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado.

Para su desarrollo, el trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. La primera parte hace referencia a los planteamientos que han venido haciéndose sobre la crisis del Estado y del paradigma burocrático. Seguidamente se describen y analizan las "soluciones reactivas" que desde el campo administrativo se han formulado orientadas a superar esta crisis, partiendo del análisis a los que se han denominado límites al paradigma burocrático, para pasar luego a los planteamientos de la "revolución gerencial" que para efectos explicativos agruparemos bajo la denominación de Nueva Administración Pública (New Public Management); en la tercera parte se analiza como todas estas visiones están cimentadas dentro del dualismo política-administración para, finalmente, plantear como en el momento actual se hace necesario superar este dualismo para conformar lo que será una "revolución post-gerencial".

## ABSTRACT

The rehearsal that comes make reference to the theoretical contemporary developments in the related with the administration of the public, taking the last three decades like period of reference. You/he/she/it are sought to demonstrate that more than new theoretical formulations, what you/he/she/it have been come giving are the assumption of certain administrative managerial framed practices all they inside the concept of "managerial revolution" like reaction to the crisis of the State and to their options of reformation that from the administrative point of view had been until then framed inside the bureaucratic paradigm. With the crisis of the State that could be defined like a fiscal crisis, crisis in the way of intervention, crisis of the bureaucratic form of the public administration and like a crisis politics, he/she/it/you is that you/he/she/it think about the necessity of the step of the administration and bureaucratic culture to the administration and culture then "managerial" however, on the contrary of this vision is considered that more or less in countries like ours, the task is not overcome the popular political of the public function and substitute it for a state of impelled Right for an administration genuinely bureaucratic responsible for the good development of the exclusive functions and superiors of the State.

For their development, the work is divided in four sections. The first leaves makes reference to the notions that they have come being made on the crisis of the State and of the bureaucratic paradigm. As follows, is described and analyzes the "solutions reactivate" that they from the administrative field have been formulated guided to overcome this crisis, leaving of the analysis to which limits have been denominated to the bureaucratic paradigm, in order to pass then to the notions of the "managerial revolution" that we for explanatory effects will contain under the denomination of New Public Administration (New Public Management); you/he/she/it in the third leave analyze like all these visions are laid the foundation inside the dualism politics-administration for, finally, it plan like it in the current moment is made necessary overcome this dualism in order to conform what it will be a "posmanagerial revolution"

## DESARROLLO

El ensayo que se presenta a continuación hace referencia a los desarrollos teóricos contemporáneos en lo relacionado con la administración de lo público, tomando como período de referencia las últimas tres décadas. Tendremos la oportunidad de demostrar que más que nuevas formulaciones teóricas, lo que se ha venido dando es la asunción de ciertas prácticas administrativas empresariales enmarcadas todas ellas dentro del concepto de "revolución gerencial"<sup>1</sup> como reacción a la crisis del Estado y a sus opciones de reforma que desde el punto de vista administrativo habían estado hasta entonces enmarcadas dentro del paradigma burocrático. Con la crisis del Estado que puede definirse como una crisis fiscal, crisis del modo de intervención, crisis de la forma burocrática de la administración pública y como una crisis política<sup>2</sup>, es que se plantea entonces la necesidad del paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura "gerencial". Sin embargo, al contrario de esta visión consideramos que al menos en países como el nuestro, la tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente por lo general entre nosotros)<sup>3</sup> y sustituirla por una cultura gerencial, sino superar el populismo político y el clientelismo de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho impulsado por una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado.

Para su desarrollo, el trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. La primera parte hace referencia a los planteamientos que han venido haciéndose sobre la crisis del Estado y del paradigma burocrático. Seguidamente se describen y analizan las "soluciones reactivas" que desde el campo administrativo se han formulado orientadas a superar esta crisis, partiendo del análisis a los que se han denominado límites al paradigma burocrático, para pasar luego a los planteamientos de la "revolución gerencial" que para efectos explicativos agruparemos bajo la denominación de Nueva Administración Pública (New Public Management)<sup>4</sup> dentro de la que encontramos el gerencialismo puro y

<sup>1</sup> FALCAO MARTINS, Humberto (1997) Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Revista del CLAD Reforma y Democracia No 9.

<sup>2</sup> BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. (1997) Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No 9.

<sup>3</sup> CATALA, Jban Prats. (1998) Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo-institucionalista. Revista del CLAD Reforma y Democracia No 11.

<sup>4</sup> ORMOND, Derry y LOFFLER, Elbe. (1999) Nueva gerencia pública: qué tomar y qué dejar. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No 15.

BARZELAY, Michael. La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE). (1998) Versión ampliada del documento presentado en el II Congreso Interamericano sobre Reforma del estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela.

la teoría de la escogencia múltiple (public choice). También más recientemente ha aparecido una reacción a esa visión gerencialista agrupados en el Public Governance<sup>5</sup> (capacidad de gobierno), dentro del que encontramos el Consumerism o el Public Service Oriented (PSO) de origen inglés, o el "gobierno reinventado" (Reinventing government)<sup>6</sup> de origen norteamericano. En la tercera parte se analiza como todas estas visiones están cimentadas dentro del dualismo política-administración para, finalmente, plantear como en el momento actual se hace necesario superar este dualismo para conformar lo que será una "revolución post-gerencial"<sup>7</sup>

El ensayo no pretende hacer nuevos desarrollos, sino fundamentalmente presentar el estado actual de las concepciones contemporáneas que se han venido planteando sobre este tema.

### **Crisis del Estado y Paradigma Burocrático**

Durante las últimas dos décadas, a partir de la segunda mitad de los años 70s, se han gestado innumerables cambios en la sociedad y en la economía debido a múltiples factores, tales como los avances científicos y tecnológicos (revolución científico - tecnológica), explosivo desarrollo de las telecomunicaciones que facilitaron la popularización de los medios de comunicación masiva y el uso de sistemas de información (revolución electrónica), la modificación de los sistemas de producción con base en una nueva distribución espacial de la industria (posfordismo) y los mercados (consumismo), los cambios de valores en la vida social; formas familiares, reconocimiento y aceptación de las diferencias individuales de género, raza, etc.

Para finales de los años 70s, el modelo del "Estado de Bienestar", imperante hasta entonces, también conocido como "Estado Benefactor" se encuentra en crisis institucional, asediado por movimientos ideológicos que promueven su desaparición. La emergencia de los "nuevos movimientos sociales" durante los 70s, fue un efecto de la crisis

<sup>5</sup> MENEGUZZO, Marco. (1998) Repensar la Modernización Administrativa y el New public Management. La experiencia italiana; innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local. Revista CLAD Reforma y Democracia. No 11.

FALCAO MARTINS, Humberto. Op.cit.

<sup>6</sup> BOORSMA, Peter B. (1996) La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos. Versión ampliada de documento presentado en el I Congreso Interamericano sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro.

<sup>7</sup> FALCAO MARTINS, Humberto. Op.cit.

del Fordismo y una expresión de los cambios estructurales en los conceptos de Estado y democracia que se gestaban en las tendencias de la globalización de las relaciones sociales del capitalismo.

No podemos olvidar que durante los años 50 y 60 la teoría administrativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces considerada no como una opción organizativa mas sino como el modelo normativo, como la forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia. La configuración burocrática se abstraía de su génesis histórica y se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado de bienestar en occidente como el socialismo en oriente, las empresas complejas en una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo.

Pero ya en los 70 abundan las críticas al modelo burocrático, apoyadas en el cambio del entorno organizativo que desde entonces se produce, generando paradigmas organizativos alternativos al burocrático ya que este comienza a ser visto como un gran obstáculo para superar la crisis del Estado, para muchos fue además esta racionalidad la que se constituyó en causa generadora de la crisis.

Según Crozier<sup>8</sup> del ciclo producción en masa-consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor, siendo esta ajena al paradigma burocrático. "si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación no ha podido ser dirigida por órdenes".

El derrumbe ideológico del Estado de Beneficencia cedió entonces el lugar a nuevas manifestaciones de organización del Estado, por un lado, el movimiento ideológico denominado como la "Nueva Derecha" trata de demostrar mediante el análisis económico, los efectos negativos que tiene la intervención del Estado en las actividades económicas en su conjunto, al señalar que daña la iniciativa y el espíritu emprendedor de los individuos. El mercado es la única institución que motiva a las personas para ejercitar iniciativa y empresa. Por otro lado, pero aunado

<sup>8</sup> CROZIER, Michael. (1996) La Transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del estado y de la Administración pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil

al movimiento ideológico de la "Nueva Derecha", la escuela de pensamiento "neoconservadora" enfatiza la importancia de los arreglos y valores tradicionales de la vida familiar y social.

De alguna manera, la "crisis del Fordismo global" durante los 70s, provocada por la misma transformación del capitalismo, repercutió en la crisis del Estado Benefactor y en la modificación de la concepción del bienestar surgiendo el "Estado nacional competitivo"<sup>9</sup> el cual debe ofrecer "ventajas competitivas" a través de condiciones óptimas para la valorización del capital global. Este nuevo tipo de Estado se concentra en la movilización de todas las fuerzas productivas para propósitos de competencia internacional, apoyado en las doctrinas económicas - neoliberales. Al decir de Vargas el problema de esta "guerra de ventajas competitivas" entre los "Estados nacionales competitivos" es que puede centrarse en un juego de "suma cero", que al final todos se convertirán en perdedores.

La progresiva internacionalización del capital buscando rendimientos más altos, inició la erosión de la regulación económica basada en el Estado - nación, a favor de las agencias reguladoras internacionales. Así, el Estado empieza a redefinir la naturaleza de su función bajo el modelo neoliberal, hasta limitarse a la planeación y regulación de los diferentes sectores y a la inspección de bienes y servicios. Ambas instituciones, Estado neoliberal y agencias reguladoras internacionales operan en conexión cercana con los sectores internacionalizados del capital para el establecimiento de una política comprensiva a nivel mundial de "flexibilización" de métodos de producción y normas de consumo así como formas extensivas de regulación, como la manera de salir de la crisis global del Fordismo.

Este proceso de globalización del capitalismo es una estrategia política dirigida a la reestructuración del capitalismo de la pos guerra, en sus dimensiones económicas, sociales y políticas. La estrategia incluye la flexibilización de las relaciones sociales capitalistas para facilitar la operación internacional del capital, es decir, se trata de una globalización de las relaciones sociales del capitalismo, la cual irónicamente, está produciendo los efectos contrarios expresados en el neoliberalismo que desvincula el liberalismo económico y la democracia, como una tendencia nefasta de los tiempos actuales.

---

<sup>9</sup> VARGAS HERNANDEZ, José. Las Relaciones de los Fundamentos Teóricos entre la Nueva Economía Política, la Nueva gestión Pública y la Nueva Política Social. Profesor visitante, School of Public Administration, Carleton University

La globalización del capital necesita apoyo de un movimiento democrático internacional estrechamente vinculado con los derechos humanos, que le permita resistir y romper las barreras ideológicas y políticas de grupos nacionales y tradicionales opuestos a las tendencias globalizadoras. Mientras que la "sociedad global" no cuente con instituciones democráticas, tampoco puede sostenerse la existencia de una "ciudadanía mundial", dejando todavía en manos de la entidad política del Estado - nación la autodeterminación democrática que puede oponerse a la globalización de los mecanismos económicos.

### La Revolución Gerencial

Al mismo tiempo que las ideologías neoliberales y la economía del mercado emergían, el Estado requería de otra definición de sus expectativas públicas y de otro diseño de sus funciones e instituciones a efecto de reflejar las filosofías y prácticas de la "Nueva Economía Política". Entonces el problema se reduce a cómo manejar las contradicciones entre el Estado, Economía y Sociedad. La respuesta ha sido esbozada bajo diferentes enfoques que forman el nuevo movimiento denominado como "movimiento de re invención" popularizado por el libro "Reinventing Government" de Osborne y Gabler (1992)<sup>10</sup>. Sin embargo, la mayor parte de las propuestas de cambio se contiene en la "Nueva Gerencia Pública" (NGP), la cual representa un nuevo paradigma pos burocrático que considera que la administración del Estado debe ser como la administración de cualquier otro negocio cuyo propósito es la obtención de la satisfacción del cliente.

Los teóricos del paradigma de la NGP han expresado diferentes interpretaciones de estos desarrollos teóricos.<sup>11</sup> Por ejemplo, Borins (1995) los considera como un movimiento de "reconceptualización normativa de la administración pública", Pollit lo considera como una ideología (citado por Charid y Rouillard, 1997:36), y Savoie (1995) como "una filosofía dentro del modelo de mercado y los principios de negocios". En este contexto, la NGP es una colección de ideas, creencias y valores prestados de diferentes escuelas del pensamiento y de diferentes corrientes administrativas, de las cuales, la más fundamental es la de administración en sí misma.

La mayor parte de las propuestas de cambio se proponen redefinir las

<sup>10</sup> Citado por VARGAS HERNANDEZ, José. Ob.cit.

<sup>11</sup> Citas hechas por VARGAS HERNANDEZ, José. Ob.cit.

estructurarse hacia 1870, como reacción al patrimonialismo, y posteriormente, en 1939 con la Comisión Brownlow, que sentó las bases del welfare state estadounidense contemporáneo y alcanzó una sólida tradición en la disciplina. Su mayor exponente podría ser Woodrow Wilson, taxativo al afirmar que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, seguido por los fundadores de la administración pública moderna, a partir de las obras de Luther Gulick, Louis Brownlow y Leonard White, perfeccionadas por diversos autores contemporáneos, entre los cuales se destacan Paul Volcker, Robert Denhardt, Edward Jennings, Robert Reich, Steven Cohen, James Steyer y Charles Goodsell.

Según Falcao, el pensamiento ortodoxo ha evolucionado en el sentido de prescribir reformas que apuntan a la consolidación de una administración pública actuante, basada en la expansión efectiva del Estado y en la construcción de instituciones fuertes para la maximización de las respuestas a los desafíos sociales. Desde el punto de vista organizacional, se trata de una propuesta de aumento de la productividad del ejecutivo federal, cuyo principal aspecto es el énfasis en la aplicación de tecnologías administrativas para el mejoramiento de la gestión pública.

La visión liberal de la administración pública se contrapone a la visión ortodoxa en el sentido de que propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado. En el nivel micro-organizacional se reduce la utilidad de las organizaciones públicas a las finalidades del mercado, tanto en el sentido macroeconómico como en lo que respecta a la evaluación de la relación costo-beneficio. Se propone un aumento de la capacidad de decisión política del burócrata, pero se enfoca la cuestión de la ética de la burocracia desde la óptica de su conformación a las orientaciones político-partidistas.

En el plano macro-organizacional, se basa en la adecuación del equipamiento administrativo del Estado a las finalidades mínimas del Estado de Derecho acorde con los valores políticos dominantes. La propuesta liberal de administración pública invierte la visión de burocracia pública y la subvierte a la lógica del mercado, posicionándose contra el Estado.

Sus principios se inspiran en el ideal de intervención estatal de los economistas clásicos y de los adeptos de la llamada teoría de la escogencia pública (public choice), inspirados en la filosofía liberal de Adam Smith y en el pensamiento económico de la Escuela Austríaca del siglo XIX. Este pensamiento - en el que actualmente se destacan las

corrientes monetarista y neoliberal, dentro de las cuales se incluyen principalmente Milton Friedman, Geórgé Stigler y Gary Baecker, y los más destacados teóricos de la escogencia pública, James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen y Vincent Ostrom - alcanzó su máxima notoriedad en los medios académicos y políticos en los años 80, período ilustrado con evidencias empíricas como la caída del mundo socialista y la crisis del welfare state.

Este abordaje partió de una imagen altamente negativa de la burocracia pública: negligencia ante el interés público; exceso de gastos; dispendio; falta de interés directo del funcionario en la obtención de resultados; monopolio de funciones; adopción, por parte de los burócratas, de las políticas más convenientes a sus propios intereses, etc... En consecuencia, se prescribe un modelo de modernización basado en la imposición de severos límites a la acción pública, en una clara tentativa por contener, no por superar la patología burocrática que se denuncia.

Desde el punto de vista meramente gerencial, este modelo se destaca por el énfasis en los resultados y el carácter cuestionador de la gestión pública sobre los costos y los beneficios de las opciones públicas, para quién y para qué interés público están direccionados los beneficios. Por otra parte, comprende aspectos polémicos: a) estilo gerencial autoritario y jerárquicamente rígido; b) ocupación de cargos-clave según criterios fundamentalmente políticos; c) desestímulo a la administración participativa, democrática; d) síndrome de la privatización y la desreglamentación, que puede llevar a la omisión en áreas donde la acción pública es necesaria.

Pero la crítica principal es que este modelo parece ubicarse contra el Estado, así como posicionar a la política contra la administración pública, tanta es su creencia fatalista en la imposibilidad de que los sistemas burocráticos puedan tornarse en instancias capaces de promover la voluntad política de una manera más integrada y funcional.

El tercer modelo de administración pública es el enfoque empresarial que se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales, tales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento, etc., para la gestión de organizaciones públicas. Abordajes originariamente empresariales, incluyendo la calidad y la reingeniería, son recomendados para aplicar en el ambiente de la administración pública, sobre la base del argumento de que existen presiones crecientes para el mejoramiento de los servicios y la reducción de gastos, mediante restricciones presupuestarias. En efecto, son instrumentos con potencial

racionalizador, aún cuando su eficacia en escenarios públicos carezca de evaluaciones, adaptaciones al contexto y controles finales.

El ejemplo más popular es la propuesta de reinención del Estado, un compendio del enfoque empresarial para el sector público. Osborne & Gaebler proclamaron la reinención del Estado, basados en la superación de la era progresiva del Estado norteamericano, en la que se verificó la implantación del modelo ortodoxo de administración pública. La nueva era, post-progresiva, se caracteriza por la competencia global, por la integración de la comunicación, por la economía centrada en la tecnología y en los nichos de mercado, características, según estos autores, incompatibles con la lógica operacional de la burocracia tradicional. Sugieren, por lo tanto, un nuevo modelo de gobierno, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial.

Por una parte, esta visión de Estado empresario se constituyó en una alternativa crítica al modelo liberal de administración pública minimalista, porque propone un Estado actuante, una administración pública activista, cuyo alcance es, además, inspirado por criterios de eficiencia empresarial. Por otra parte, el paradigma del empresarismo público se plantea como una alternativa crítica al modelo burocrático ortodoxo, porque prescribe, en amplia e irrestricta escala, métodos y técnicas de administración de empresas. En el ámbito micro-organizacional se propone la adopción de tecnología gerencial de punta. En el ámbito macro-organizacional recomienda un sector público como emprendedor selectivo, basado en criterios empresariales, inclusive con mecanismos competitivos en su interior y con el sector privado.

Como puede observarse, no obstante la proliferación semántica, varios modelos de administración pública de la llamada "revolución gerencial" caben en los tres paradigmas presentados por Falcao, aún cuando se ubiquen predominantemente en el liberal en el caso del gerencialismo puro y en el empresarial en el caso del consumerism. Así mismo, como tendencia general, la "revolución gerencial" ha evolucionado desde el paradigma liberal hacia el empresarial.

Terry citado por Vargas <sup>15</sup>, clasifica también estos enfoques en: 1) administración cuantitativa/analítica, 2) administración política, 3) "liberación de la administración" y 4) la "administración orientada hacia

el mercado". Los últimos dos enfoques han tenido más aplicación por su asociación con la "revolución global en administración pública", una revolución incendiada por un interés en las reformas gubernamentales de gran escala, bajo la denominación generalizada de la "Nueva Gerencia Pública" (NGP), la cual mezcla la teoría tradicional de la "administración científica" de Taylor con postulados de las teorías de la elección pública (Public Choice) y la economía organizacional (Organizational Economics) que comprende tanto la teoría de la agencia (Agency Theory), como la economía de costos - transacción (Cost - Transactions Economics).

Se señala como algo común a todas las innovaciones y cambios que está sufriendo el Estado es el uso del mercado como un modelo para las relaciones económicas, políticas y administrativas, sustentándose en los principios de las teorías de elección pública y economía organizacional las que fundamentan el principio de que los individuos son actores económicos racionales, maximizadores racionales de utilidad, automotivados por un interés competitivo y en constante persecución de logro de status, poder, ganancias personales, riqueza, etc.

A efecto de que este sistema de la administración pública funcione con la eficiencia del modelo del mercado bajo los principios de la teoría de la economía neoclásica, tienen que cumplirse ciertas condiciones. La existencia de competencia y de la información acerca de las diferentes opciones ó elecciones debe estar disponible. La competencia se refiere a la creación de mercados internos en un intento para reformar el sector público desde adentro. La competencia es considerada como una estrategia viable para mejorar el desempeño de las burocracias públicas porque baja los costos e incrementa la eficiencia. La segunda condición es el empleo de teorías, técnicas y prácticas administrativas usadas por el sector privado consideradas como superiores a las usadas por el sector público, bajo el argumento de la universalidad del fenómeno de la administración.

De acuerdo con Terry, estas teorías se guían por varios principios conductuales:

- a. Los actores racionales se motivan por un auto interés.
- b. Los actores racionales son oportunistas, decepcionantes, auto complacientes, inactivos y tienden a explotar otros, y
- c. Los actores racionales no pueden ser confiables debido a las conductas descritas.

Según Terry, citado por Vargas, los principios de la elección racional en que se fundamenta la teoría de la elección pública (públic choice) de la "Nueva Gerencia Pública" (NGP), están creando problemas de legitimación de las instituciones democráticas cuando no son asimilados por grupos minoritarios que no comparten normas como el individualismo y la maximización de utilidades. Cuando esto sucede, las agencias públicas son criticadas como irresponsables e injustas. Sin embargo, la NGP usa las fuerzas del mercado para mantener la responsabilidad de las agencias públicas y la satisfacción de las preferencias como las medidas de esa responsabilidad, aunque es criticable que tan robustas son las condiciones de libre competencia y disponibilidad de información,

Respecto a la transferencia de la responsabilidad de proveer los beneficios sociales del Estado al mercado, bajo el principio de que importantes áreas de la vida social, materia de responsabilidad social vía la provisión colectiva, debe ser reemplazadas por la noción de la responsabilidad individual o comunitaria, bajo la ética de la auto ayuda y el ataque a una aparente cultura de dependencia. Esta transferencia de responsabilidad en el suministro de beneficios y servicios de la seguridad de los individuos, está logrando que las cargas pesada que soportaban las agencias de seguridad social estatal, se transfieran a través de la privatización, contratación y desregulación, a los sectores privado, comunitario, y de beneficencia social, organizaciones no lucrativas e informales. Uno de los principales argumentos esgrimidos por los gobiernos es que las agencias del sector público son menos "eficientes" y más "corruptas" que las instituciones del sector privado. Lo fundamental es que el contexto general de estas experiencias no se agota en ellas. La razón está en que su éxito o fracaso dependerán en buena medida de la noción que se tenga de la crisis del Estado y de la gestión de los procesos de reforma. El punto a destacar es que, en su gran mayoría, los abordajes de adecuación organizacional del Estado están centrados en visiones desintegradoras y fragmentadas de la crisis del Estado. Soluciones económicas, organizacionales e institucionales son propuestas y practicadas en formas no siempre conexas y coherentes con un marco general de comprensión política acerca del carácter social del Estado.

Como anota Offe citado por Falcao<sup>16</sup>: "El desagradable secreto del Estado social reside en que, a pesar de que su efecto sobre la acumulación capitalista muy bien podría tornarse destructivo (como

<sup>16</sup> FALCAO MARTINS, Humberto. Op.cit.

el análisis conservador lo demuestra tan enfáticamente), su eliminación sería evidentemente disruptiva (hecho que la crítica conservadora sistemáticamente ignora). La contradicción consiste en que el capitalismo no puede coexistir con el Estado social ni continuar existiendo sin él. (...) Parece que el Estado social, a pesar de ser atacado tanto por la derecha como por la izquierda, no puede ser fácilmente sustituido por una alternativa conservadora o progresista”.

De la problemática de los límites del Estado social se deriva una enorme variedad de críticas y posicionamientos en torno a cuestiones específicas y generales de la intervención estatal, en las que prevalecen los aspectos económico-fiscales, o adquieren matices político-ideológicos en relación con la gestión del orden social. Este tratamiento tiende a reducir la discusión, manteniéndola en torno a enfoques sobre más o menos Estado, sin tomar conciencia de que el núcleo de esta cuestión no es cuantitativo, sino cualitativo: la cuestión que subyace es la que se refiere a un mejor o peor Estado. Los enfoques económicos del tema afirman que el mejor Estado es el Estado posible, bien entendido a partir de distintas nociones sobre posibilidades. Los enfoques políticos del tema afirman, también en distintas formas, que el mejor Estado es el Estado necesario. El conflicto entre posibilidad y necesidad del Estado ha sido, en las sociedades organizadas, el gran desafío del Estado social contemporáneo. La reforma del Estado, lema que se confunde con el requisito básico de la evolución del Estado, se basa en la gestión de este conflicto entre posibilidad y necesidad. Tanto o más crítico que el problema del Estado es el de la reforma del Estado. A la crisis del Estado se sumó la crisis de la reforma del Estado.

### **El dualismo política-administración**

Weber fue pionero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado moderno. Según su argumentación, el surgimiento del Estado burocrático implicaría la renuncia a las responsabilidades por parte del liderazgo político y la usurpación de las funciones políticas por parte de los administradores. La cuestión que subyace en esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad.

La desintegración entre política y administración se verifica, en primer lugar, porque la práctica de la política burocrática no descansa exclusivamente en los atributos estructurales de la mecánica

democrático-representativa, sino en el creciente predominio decisivo de la burocracia inserta en este contexto. En segundo lugar, porque tampoco la politización de la administración es el resultado de nuevos criterios de relevancia asimilados y procesados por la burocracia pública conforme a un patrón de racionalidad práctica y valorativa, sino el resultado de un proceso en el que la acción estatal típica del Estado de Derecho, condicionada a sus procesos e imperativos racional-legales, puede tornarse cada vez menos confiable al asimilar criterios de evaluación de mercado. Política y administración, o sistema político-representativo y agencias de gobierno, en tanto espacios institucionales, o compiten más que lo que cooperan, o la cooperación no responde a una racionalidad social. El aislamiento burocrático, el clientelismo y la negociación fisiológica son patrones de relación política-administración.

A partir del significado de burocracia en Weber, una burocracia weberiana tendría como atributo principal y necesario el carácter dicotomizante entre política y administración, entre racionalidad instrumental y racionalidad política. En esta perspectiva, la superación de la crisis de la administración pública a través de una alternativa pretendidamente post-burocrática se restringe a la modernización de las formas burocráticas en tanto burocracia, no se establece una relación, como sería recomendable, con el ecuacionamiento dialéctico de la cuestión, como es la búsqueda de paradigmas de administración pública que integren la racionalidad política y la racionalidad instrumental en una racionalidad superior. En esta misma situación se encuentran los modelos de administración pública de la llamada "revolución gerencial". No hay duda de que estos modelos, en la medida en que tiendan a readecuarse al carácter del Estado social, representan una crítica necesaria a la "gerencialidad" de la burocracia. Por otra parte, en la medida en que reivindicar una condición post-burocrática, estos modelos enmascaran muchas veces su potencial dicotomizante entre política y administración.

Siguiendo los "tipos ideales" señalados por Falcao, es claro que todos ellos mantienen esa misma dualidad. El modelo ortodoxo se centra en la racionalidad de la administración burocrática legal, representando el aislamiento de las premisas de la acción administrativa en el sistema político, que detiene el feedback de la clientela y de los grupos políticos en lo que respecta a la atención de sus necesidades o a la identificación con sus valores.

El modelo liberal se centra en la racionalidad del consenso político y

de la adecuación a las finalidades por la vía del mercado, lo que impone al sistema administrativo y a su conformación legal una subordinación unilateral, no sólo una adecuación, a los intereses de la clientela y de los sectores sociales

En el modelo empresarial, las instancias políticas de deliberación valorativa se encuentran sometidas a la racionalidad predominante de los sistemas administrativos, pero cuya administración se inspira fundamentalmente en las necesidades de la clientela, donde se centra.

### **Hacia la Revolución Post-Gerencial**

De lo expresado consideramos que queda la convicción de la necesidad de buscar nuevos paradigmas en el campo de las teorías de la administración pública que no se deriven solamente de la intensificación de las prácticas reformistas en los sectores gubernamentales en función de las disfunciones burocráticas del Estado social contemporáneo sino que se deriven también de una toma de conciencia teórica que se viene sedimentando a partir de la crítica epistemológica de las ciencias sociales.

La trayectoria del pensamiento en el terreno de la administración pública debe evolucionar en el sentido de crear, criticar y mejorar modelos y principios de cambio organizacional planificado, en los niveles micro o macro-organizacional, desde un enfoque organizacional hacia un enfoque político-sociológico que privilegie como punto central la tensión entre política y administración.

En efecto, el campo de estudio de la administración pública debe sobreponerse al empirismo de carácter mercantil alarmante que últimamente la ha orientado en gran medida: existe un mercado promisorio para la producción y la venta, con diferentes grados de sofisticación, de ideas, modelos y abordajes que, aparte de su carácter llamativo, en poco contribuyen a la discusión teórica o práctica.

Úrge explorar la construcción y el análisis crítico de paradigmas en el sentido de fundamentar una visión de la administración pública que no avale la tradicional dicotomía entre administración y política, entre burocracia y democracia, sino que procure aprovechar su integración en términos de legitimidad de la acción pública. Esto no significa abogar en favor de una línea heterodoxa basada en la preselección de alternativas de acuerdo con las circunstancias políticas. Tampoco

significa revisar los paradigmas ortodoxo y liberal mediante un entendimiento más innovador sobre instrumentos de gestión más adecuados y sobre la conducta ética y moral más apropiada para los burócratas, alegando que sería preferible actualizar el paradigma ortodoxo en una óptica de sumisión a la política, que someter la política a la lógica empresarial de la administración pública. La buena administración pública es una posibilidad de implementación organizacional del conjunto de las relaciones político-administrativas del Estado. Esto implica la adecuación de la tecnología gerencial - no necesariamente disponible bajo la forma de un determinado tipo-ideal de administración pública - a las finalidades, valores y reglas operacionales básicas de cada Estado.

La cuestión, tal como se presenta, consiste en establecer un patrón de interacción entre política y administración que atienda simultáneamente a los requisitos de inserción social y de regulación política. La solución es tan intrincada, como el dilema en el cual es planteado tradicionalmente y sobre todo mal interpretado, en el enfoque weberiano: o se somete la burocracia instrumental al control político, incrementándose el ejercicio de la política, o se crea una burocracia que no sea puramente instrumental, sino integrada y permeada por la racionalidad política del sistema político, no por su propia racionalidad.