



¿Renovar o destruir las burocracias estatales?

El impacto del “New Public Management”

Autor: Edgar Varela Barrios¹

Recepción: 17 de enero de 2005

Aceptación: 25 de agosto de 2005

Resumen

Como lo expresa el autor, al final de su apartado introductorio, este texto describe de manera crítica los tópicos fundamentales que han orientado la transformación de las burocracias públicas. Muestra como ésta transformación se articula con la programática de mercantilización de los bienes y servicios públicos y destaca su postura frente al estado de la ejecución de las políticas de transformación y las resistencias que han obstaculizado su avance y viabilidad.

Abstract:

As the author says at the end of the Introduction, this text describes, in a critical manner, the fundamental topics that have oriented the transformation of public bureaucracies. It shows how this transformation articulates with commercialization programs of public goods and services, and highlights his standing regarding the state of the execution of the transformation policies and resistances, that have obstructed its advance and viability.

Palabras clave: New Public Management, Estado, burocracias públicas, sociedad, mercado.

Key Words: New Public Management, State, Public Bureaucracies, Society, Market.

¹Licenciado en Filosofía-Humanidades y Magíster en Historia Andina de la Universidad del Valle. Candidato al Doctorado en Administración en HEC - Montreal (Canadá). Profesor Titular, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle; Director del grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas”, categoría A – COLCIENCIAS, de la Universidad del Valle. Miembro principal del Consejo Académico de la Universidad del Valle, período 2005 – 2007.

El profesor Varela ha publicado los siguientes libros: “La Globalización y el Declive de la Soberanía Estatal” (2000); “Reestructuración de los gobiernos Locales- La experiencia de Armenia” (coautor y compilador 1999); “Desafíos del Interés Público – Identidades y Diferencia entre lo Público y lo Privado” (1998); “Globalización y Gestión del Desarrollo Organizacional – Perspectivas latinoamericanas” (coautor y compilador, 1996); “Crisis de la civilidad en Colombia” (1995); “La Cultura de la violencia en Colombia durante el siglo XIX” (1990); y “Derechos Humanos y Modernidad” (coautor y compilador, 1989). Direcciones electrónicas: edvarela@univalle.edu.co; edgar_varela@hotmail.com

Introducción

En los últimos años, un conjunto más o menos coherente de teorías han reclamado una transformación sustancial de la administración pública, en una escala mundial. Estas nuevas teorías, a diferencia de muchos debates precedentes que se enmarcaban desde el origen de sus proposiciones en disciplinas tales como la sociología, la ciencia política o el derecho, han provenido primordialmente de las ciencias de la administración (Barzelay, 2001), tradicionalmente centradas en el desempeño de las organizaciones económicas empresariales privadas, movidas tras la obtención de lucro. Bajo la influencia de concepciones de carácter neoliberal, y con base en indicadores de eficiencia y eficacia, la teoría dominante dentro de la administración pública propugna desde hace unas dos décadas, por una transformación sustancial de la función tradicional de las burocracias clásicas gubernamentales.

En general, su reclamo pretende corregir los abusos del intervencionismo del Estado, y para ello se apoya en la mala imagen social de dichas burocracias, a las que acusa primordialmente de clientelismo e ineficiencia. Quizá, a nivel de la literatura gerencial del tipo *best-seller*, el epítome de esta corriente fue el conocido libro, que vendió centenares de miles de ejemplares en el mundo entero, titulado “La reinención del Gobierno”, (Osborne y Gaebler, 1992). Uno de sus autores (Gaebler) fue un consultor cercano a los círculos de poder de la Administración Clinton, y sus páginas ilustran frecuentemente las realizaciones del modelo de “reinención”, en diversos niveles de la administración pública de los Estados Unidos, en el citado período.

En los países anglosajones, Europa Occidental y América Latina, este tipo de literatura ha gozado de una enorme influencia no sólo en los círculos académicos, sino en los círculos políticos, principalmente. De tal suerte que muchas de sus recetas y lecciones fueron

asumidas con alborozo e irreflexión, al diseñar modalidades de cambio sustancial en la manera de administrar al Estado, y definir sus relaciones tanto con la sociedad civil como con la esfera del mercado.

El modelo de gestión denominado genéricamente “New Public Management” (NPM)² (Spink et al, 2001; A. Nickson, 2002) resultó de una combinación de dos ideas fuertes: la primera, aplicar los criterios y los modelos dominantes para la gestión empresarial privada, al sector gubernamental, a través de mecanismos de rendición de cuentas, evaluación del desempeño e intentando desvirtuar el modelo burocrático clásico. En segundo lugar, cuando ciertos de sus teóricos reconocen la imposibilidad de llevar esta meta hasta sus últimas consecuencias, han erigido un discurso alternativo (o complementario) centrado en una peculiar profesionalización de la gestión pública. El supuesto básico de esta segunda estrategia reconoce que en numerosos países, entre ellos los latinoamericanos, el proceso de consolidación de la burocracia de estirpe clásica nunca se llevó a cabo, al menos en un estadio maduro y por eso, antes de pensar en destruir totalmente la burocracia, habría que emprender la tarea de su radical transformación.

Sin embargo, ambos matices concuerdan en que, allí donde la mercantilización libra a su suerte al sector de la burocracia pública empresarial, serán los ajustes del mercado los ejes de esta transformación. Mientras ese mecanismo no sea posible, se requerirá una reingeniería gradual, con el objetivo de lograr el desmonte de los privilegios de la burocracia clásica.

En este texto, por lo tanto, pretendo describir críticamente los principales ejes que han guiado la transformación emprendida sobre las estructuras y funcionalidades de las

² Adoptaremos, a través del texto, la sigla NPM para significar “New Public Management”

burocracias públicas. E, igualmente, mostrar de qué manera estos cambios se articulan con la programática de mercantilización de la provisión de la mayoría de los bienes y servicios públicos. Sobre este esquema comprensivo, finalmente, me interesa destacar en qué terrenos, percibo se mueve actualmente la ejecución de estas políticas, así como las resistencias y oposiciones que éstas han suscitado, afectando su viabilidad.

1. El ideario del NPM

El tono general entusiasta del NPM fue ilustrado centralmente con la tesis de que al acatar sus predicamentos saldríamos al fin de la caja de hierro de la racionalidad burocrática, según rezaba la conocida expresión weberiana (Powell y DiMaggio, 1989). Las tesis o axiomas de los que partían los reformadores eran del siguiente tenor: una sociedad “postburocrática” (Heckscher y Donellon, 1994) habría emergido, tras el desplome del viejo orden industrial de tipo taylorista-fordista (Jorda, 1999). La postmodernidad social, cultural, tecnocientífica, etc., nos demandaba, pues, colocar las instituciones de los gobiernos, a tono con la nueva época. A la caída de la sociedad industrial, debería acompañarla el final del Estado Burocrático, etc.

Cabe recordar aquí sus orígenes históricos: las ejecutorias reformistas del aparato público y las privatizaciones en la Administración Thatcher en Inglaterra durante los 80s, el Reaganismo en Estados Unidos en ese mismo período; y los extraordinarios cambios que se ejecutaron durante los 90s, en la función pública, en países de la órbita del commonwealth, principalmente: Nueva Zelanda, Australia y Canadá. En general, esta corriente, a diferencia de la administración estratégica americana, ha surgido casi simultáneamente en tres esquinas del mundo anglosajón: Estados Unidos, Inglaterra y Australia.

1.1. La programática del NPM

Precisamente, un académico anglófono de Canadá, ha hecho una sistematización de los principales aspectos de la doctrina, contrastándolos con los modelos llamados tradicionales (Kernaghan, 2000), en los siguientes términos que resultan ciertamente paradigmáticos: las organizaciones postburocráticas tienen las siguientes características:

1. Centradas en la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.
2. Con liderazgo participativo, valores compartidos y procesos decisionales democráticos.
3. Con capacidad de consulta a los ciudadanos, y con real poder de los empleados.
4. Orientadas al cambio.
5. Orientadas a los resultados.
6. Descentralizadas, tanto en la esfera de las autoridades, como en lo atinente a su control.
7. Son funcionales, con base en estructuras no departamentalizadas.
8. Pretenden o buscan ser autosustentables financieramente y depender lo menos posible de asignaciones presupuestales inerciales de tipo estatal.
9. Competitivas, tanto con otras agencias públicas como con el sector privado.

Por supuesto, en este modelo todos los aspectos contrarios o antagónicos de cada ítem, corresponden a las características de las organizaciones burocráticas tradicionales. Vale subrayar que en este esquema, el autor citado supone a los primeros 6 puntos como referidos a la cultura administrativa; el 7 y 8 a la estructura; y, los últimos dos, a los mecanismos y principios de financiación. En realidad, estos tres grandes ejes temáticos ilustran bien las dimensiones del cambio. Veámoslos con mayor detalle.

En lo concerniente a la cuestión presupuestal y a su pregunta central: ¿Cómo financiar el

funcionamiento de las burocracias del Estado?, el gran cambio predicado por el NPM es el desmonte de las asignaciones presupuestarias permanentes para los distintos programas y agencias del Estado, que usualmente se han concertado políticamente en los parlamentos, o quizá siendo más precisos, han sido decididas en la arena parlamentaria, pero con una creciente intervención e influencia del poder ejecutivo; aunque ciertamente, con debates inevitables para los centros del poder, con esferas crecientes de la Sociedad Civil, los grupos de presión y cabildeo, los expertos y los medios académicos, etc.

Los ideólogos neoliberales piensan que este tipo de asignación es indebido, dado que se somete el gasto público a demasiadas presiones políticas, y no se toman en cuenta los criterios de racionalidad administrativa (eficacia, eficiencia, oportunidad, evaluación). Se produce así –nos dicen- despilfarro estructural y se abren las puertas a la corrupción. La receta o antídoto, implica entonces hacer que, en la medida de lo posible, cada agencia y organización pública sea responsable por la ejecución del presupuesto y no que simplemente mantengan su carácter de ejecutoras.

Así, al medir la calidad del gasto público, con base en distintos indicadores técnicos, se asume un modelo de premios y castigos. Esto, desde luego, no se puede hacer en la forma tradicional de asignación del gasto, que como ya expliqué es de naturaleza política. La tecnocracia de ciertos ministerios, Hacienda Pública, Planificación, etc., asume progresivamente estas competencias. De otro lado, y ello fue aplicado en buena medida en los países señalados, especialmente en Nueva Zelanda, se adopta el modelo de Presupuesto Cero. Vale decir, no habrá más incrementalismo, en uno de los sentidos que las teorías clásicas determinaban como rasgo de la Política Pública (Lindblom, 1999). Con la adopción del nuevo ideario no se le garantiza a nadie la continuidad inercial de las asignaciones

presupuestales y todo será decidido evaluando. Los presupuestos por programas y proyectos son, en este sentido, un intento de viabilizar tal opción de políticas.

La descentralización territorial igualmente ha sido reinterpretada. Cada territorialidad debe ser responsable de un porcentaje cada vez mayor de sus ingresos. La autonomía fiscal un viejo anhelo de muchas regiones frente a los avasalladores controles del Centro, se constituye en una clave nueva: no más dependencia fiscal respecto del Estado Central. Finalmente, ese modelo se ha aplicado radicalmente en todos aquellos aspectos de la provisión de bienes públicos que han sido mercantilizados (Varela, 2003). Los hospitales públicos colombianos, por ejemplo, ya no reciben asignaciones directas, inerciales, del presupuesto general del Estado. Facturan y, a cambio del número y costo de los servicios, por ejemplo, para los grupos más pobres, el Estado les devuelve una parte de sus ingresos (Varela, 2003). Por supuesto el dinero facturado nunca equivale a las necesidades de los mismos y la inmensa mayoría viven al borde del cierre, cuando no son simplemente clausurados.

Sobre la base de estas políticas fiscales y presupuestarias se ha dado un gran cambio en el nivel propiamente político de la gestión de la burocracia. En el lenguaje gerencial se habla de reestructuración, reingeniería y redefinición de la formulación y aprobación de las políticas (Kernaghan, 2000); así mismo, de las formas de control y rendición de cuentas, en la jerga del NPM: responsabilización o *accountability*. La teoría del NPM supone que uno de los obstáculos a remover es precisamente el excesivo poder de las burocracias públicas. Su condición de monopolio sobre la gestión de muchos de los asuntos de la sociedad; la centralización de las decisiones y la forma igualmente centralizada del desempeño del Estado, son por ello los focos de las reformas.

1.2 Las estrategias de debilitamiento de las burocracias públicas

Como lo expliqué en otro texto (Varela, 2001) existen al menos 5 componentes de la estrategia de debilitamiento de la burocracia gubernamental: (a) la descentralización territorial y funcional, (b) la desmonopolización de las funciones del Estado, (c) las privatizaciones o venta de los activos y las empresas del Estado a los empresarios (d) la mercantilización de los bienes públicos y sociales, y (e) la competitividad como criterio para asignar recursos. Por ahora quiero fijar la atención en los aspectos propios al diseño organizacional, uno de los trazos actuales del oficio gerencial, (en tanto saber disciplinario aplicado o práctico). Los cambios que se supone introduce el nuevo modelo son:

1.2.1 Una estructura organizacional menos jerárquica, más aplanada. Se dice en favor de la nueva modalidad, que existen demasiados niveles jerárquicos, que son muy rígidos los mecanismos de comunicación entre ellos, y difícil el tránsito del personal entre los distintos niveles. Por lo tanto, desde el punto de vista del diseño organizacional, ahora se intenta una flexibilización de la Estructura, en cierto modo, su parcial desregulación. Este es quizás uno de los puntos que más se presta a la propaganda que defiende ante el vasto público al nuevo modelo frente al burocrático. En el caso alternativo que se nos vende, habría pues una mayor democratización de la gestión, mayor profesionalismo -el verdadero reino de la experticia- y, además, mayor nivel de control y autocontrol.

1.2.2 Una mayor separación entre la competencia profesional o el saber especializado, respecto de las interferencias de naturaleza externa (léase:

políticas). Aquí el reto implica alejar a las burocracias profesionales del debate político, atendándose en sus procesos de gestión, decisión, evaluación, a criterios primordialmente técnicos. Esto se haría rompiendo la carrera del servicio civil que, en buena parte del aparato gubernamental en el mundo entero, es la principal garantía de estabilidad, de la permanencia en los cargos y la posibilidad de ascensos basados en el sistema de concurso de méritos. Estos logros de la profesionalización de la función pública son denostados y en su lugar se defiende ahora la movilidad, la fluidez de un sistema que permita la subcontratación de la experticia, fuera de las líneas organizacionales estándares.

La teoría del NPM supone que uno de los obstáculos a remover es precisamente el excesivo poder de las burocracias públicas. Su condición de monopolio sobre la gestión de muchos de los asuntos de la sociedad; la centralización de las decisiones y la forma igualmente centralizada del desempeño del Estado, son por ello los focos de las reformas.

1.2.3 Una mayor movilidad de las burocracias. Esto último se desdobra en la polivalencia, o sea en el desempeño adaptativo, flexible de funciones sobre la base de equipos y tareas asignadas facultativamente por los niveles superiores o por las leyes. De otro lado, la flexibilidad también se refiere a la discrecionalidad en el uso de las tareas que

cumplen las burocracias. Allí encuentra su lugar el *outsourcing* o subcontratación, y todas las teorías de adelgazamiento organizacional (Drucker, 1994), ahora visto en términos de racionalidad económica. Las políticas de despidos masivos, jubilaciones anticipadas, contratos a término fijo, nóminas suplementarias, etc., hacen parte de una visión precarizadora de las relaciones laborales en el sector.

1.2.4 Esto se ha complementado con un debilitamiento cuantitativo y cualitativo del sindicalismo en el sector (De la Garza, 2000). En el fondo, en extremo se trata ni más ni menos que de la supresión, la destrucción de las burocracias gubernamentales. Para ello

son frecuentes argumentos del tipo: el empleo público es improductivo, destruir empleo público es generar recursos para crear empleo privado; éste sí productivo, etc. (Los argumentos que cito aquí son frecuentes en el discurso del actual presidente colombiano, Álvaro Uribe Vélez y su equipo de gobierno; pero no es este un discurso aislado. Lo repiten diversos gobiernos en todas las latitudes).

1.2.5 Formas flexibles de remuneración, compensación, promoción, etc. Para lograr este objetivo se debe previamente alcanzar la desregulación laboral a nivel macro, modificando las leyes laborales, tanto del sector público como del privado. Dado que en esquemas de mercantilización los costos laborales, en virtud del rápido isomorfismo en las formas de gestión y en las tecnologías, resultan un factor decisivo (Genereux, 2001; pp.120-130). En América Latina, en numerosos países como en Chile, Ecuador, Colombia, se han cambiado las leyes laborales para desmontar la estabilidad de los contratos de trabajo, con el argumento de que estas leyes de hierro afectan la creación de nuevos empleos y disminuyen la competitividad.

1.3 Estado, sociedad, mercado

Otra rama del cambio la constituyen las relaciones del aparato público, con la sociedad y con el mercado. En este terreno que podríamos llamar externo o relacional, la idea fuerza central del NPM es la rendición de cuentas a la sociedad en términos de la eficiencia-eficacia de los servicios a cargo de las burocracias, en todos los terrenos. En lo esencial se transita desde la abstracta y politizada noción de *ciudadano* a la despolitizada y aséptica condición de *cliente*.

El público usuario consume unos servicios y puede por ello, reclamar en relación con la calidad, costo, oportunidad, diversidad, etc., de los mismos.

El instrumento transformador es la mercantilización de las acciones del Gobierno, desde la seguridad, las tareas tecno-administrativas, hasta la provisión directa de bienes y servicios. Realmente no habría en esta perspectiva algún tipo de límite o demarcación que separe lo que es mercantizable, de aquello que no. Incluso frente al recurrente debate de cómo evitar o combatir la corrupción, este tipo de discurso nos habla de los costos, los incentivos, como factores claves para inhibir este tipo de conductas. Antes,

en la era de la ciudadanía, al menos todos eran potenciales ciudadanos en el plano formal o jurídico. La clientelización de la sociedad marca un momento crucial de la exclusión silenciosa de los marginados, respecto de la sociedad del consumo.

En suma, como lo describe reiteradamente Omar Aktouf, el *management* (en este caso, la variante aplicada al sector público) es una suerte de brazo “armado” del economicismo neoliberal; y de los intereses de las grandes corporaciones y centros de poder del capitalismo financiero. Como lo subraya Aktouf:

los programas de formación en *management* a la americana están en el proceso de usurpar sobre el terreno de la comprensión, de la explicación y de la propia acción, los términos de las cuestiones económicas e igualmente de las políticas. Se trata -en suma- de un deslizamiento de primera importancia ya que se hace pasar por ‘económico’ o peor aún por ‘político-económico’, un discurso que no es a la larga cosa distinta que un mensaje de estirpe financiera y gerencial, es decir basado en los negocios y la rentabilidad (Aktouf, 2002).

Otra rama del cambio la constituyen las relaciones del aparato público, con la sociedad y con el mercado. En este terreno que podríamos llamar externo o relacional, la idea fuerza central del NPM es la rendición de cuentas a la sociedad en términos de la eficiencia-eficacia de los servicios a cargo de las burocracias, en todos los terrenos.

Esta dinámica de dotación de contenidos y significados de la acción gerencial se da en un contexto de privilegio de la mercantilización. De tal suerte, se busca o pretende que las experiencias de vida queden inevitablemente inscritas como experiencias de venta-compra-consumo. La idea de un consumo no mercantil tendería a ser descartada. He allí una nueva utopía. Más aún cuando el propio consumo resulta subsumido en un cuadro dominante macro: el de la actividad especulativa del capital y su rentabilidad no productiva, en esta lógica, el funcionariado gubernamental sería prescindible.

La delegación o devolución de la gestión de los asuntos públicos al mercado (eufemísticamente nominado aquí como “Sociedad civil”) desconoce que una parte significativa de los bienes públicos no tiene una naturaleza mercantil y que esta esfera mercantil requiere siempre, para que ésta exista aún en la peor de las utopías liberal-libertarias del tipo imaginado por R. Nozick (1974), un organismo macro, dueño de un poder coercitivo y normativo no reductible a la rentabilidad o al costeo económico. Y, por supuesto, el Estado sin un aparato estable de funcionarios de carrera es impensable, como la experiencia contemporánea lo demuestra. Allí donde las reformas han tenido “éxito” o donde los efectos de la globalización han sido terribles, desplomando el aparato del Estado (en aquellas regiones denominadas cínicamente “Estados fallidos”), las sociedades se han retrotraído hacia formas de confrontación e incivildad no vistas ni siquiera en el medioevo.

2. Globalismo y desmonte de las burocracias públicas

El influjo mundial del NPM en el período señalado es fácilmente comprobable con una somera revisión de la literatura sobre el tema. Además, otro indicio claro es el enorme esfuerzo que a su promoción dedican las agencias globales multilaterales, en especial el Banco Mundial y, en Latinoamérica, la OEA, la CEPAL, el BID, entre otros. La primera de éstas, expresamente destina con regularidad fondos para financiar el adelgazamiento organizacional del sector público en numerosos

países. Con esto facilitan o viabilizan los despidos masivos, las jubilaciones anticipadas e igualmente, el desmonte radical de ciertas agencias públicas (World Bank, 2004). Como lo afirma Chossudovsky:

Los préstamos de apoyo a las reformas se han establecido en el marco de las instituciones de Breton Woods. Se suministra dinero a los países para ayudarlos en los “ajustes”. Pero los Fondos sólo son entregados cuando los países receptores aceptan las determinaciones de políticas de

los países prestamistas (Chossudovsky, 2004, p. 69).

De manera adicional, los planes de ajuste del FMI incorporan elementos de tipo financiero-fiscal. Agreguemos las políticas del FMI sobre el Déficit Presupuestario Cero, la lucha contra la inflación, la moneda sana, la liberalización de los mercados, que son ejes complementarios que a la larga convierten al NPM en un modelo fuera del cual no hay opción. Ello inscrito dentro de un proceso profundo como el de la globalización de las políticas, la unificación de los mercados y el control de los mismos por parte de las grandes potencias capitalistas.

La delegación o devolución de la gestión de los asuntos públicos al mercado (eufemísticamente nominado aquí como “Sociedad civil”) desconoce que una parte significativa de los bienes públicos no tiene una naturaleza mercantil y que esta esfera mercantil requiere siempre, para que ésta exista aún en la peor de las utopías liberal-libertarias, un organismo macro, dueño de un poder coercitivo y normativo no reductible a la rentabilidad o al costeo económico.

(Amin, 1991; Negri y Hardt, 2004). Como lo afirmó recientemente el profesor Andre Nöel Roth (2003):

Si el desarrollo tradicional del Estado y de las políticas públicas desde los años 50 tiene su origen en la socialdemocracia, los principios económicos de Keynes y la administración pública weberiana; la renovación administrativa propuesta se inspira directamente en la escuela neoliberal y en la gestión empresarial privada.

En efecto, el grueso de las fórmulas adoptadas por el NPM es una adaptación o mejor, una exportación de los principios de la administración hoy dominante en los Estados Unidos, al menos en su formulación retórica más edulcorada, al sector gubernamental. Esta expansión comenzó en los 80s en los principales países anglófonos; luego tal ideología fue adoptada por los organismos multilaterales, hizo parte sustancial del Consenso de Washington y constituye en la actualidad una de las políticas públicas globales determinantes, con sus componentes: los planes de ajuste y rediseño institucional de los Estados.

2.1 ¿Existen fronteras entre lo público y lo privado?

Una de las formas más corrientes de justificación de este préstamo o transferencia consiste, simple y llanamente, en negar las diferencias entre los ámbitos público y privado (véase el ilustrativo texto de Bozeman, 1998). Para Bozeman todas las organizaciones son públicas, en el sentido de que actúan societalmente. Para ello restringe la noción de lo privado, al círculo de la privacidad o intimidad. Desde luego que las organizaciones complejas enfrentan inexorablemente tensiones dinámicas con la sociedad en su sentido extendido. Ya Adam Smith, había anotado el carácter público del propio mercado. Este debe ser abierto a los ofertantes y demandantes, la información debe circular sin limitaciones, etc. (Galbraith, 1989, pp.84-97; Gene-reux, 2001, pp.81-88).

Empero, Bozeman confunde los planos de análisis, ya que la dicotomía público-privado es necesariamente una disyuntiva de tipo político (Freund, 2004; p. 280). Lo público es dúplice, al igual que lo privado (véase el clásico texto fundador en términos contemporáneos de este debate: *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. (Habermas, 1995):

- a) De una parte tenemos lo público como propiedad de todos (la sociedad políticamente organizada), versus lo privado como aquello restringido en su uso y definido por el principio de exclusión.
- b) Además, está lo público como espacio abierto virtualmente a todos (la opinión pública, la publicidad, el derecho a la información, la rendición de cuentas, etc.) versus lo privado como intimidad, (fuero íntimo, libre conciencia, no auto-incriminación, presunción de inocencia, desobediencia civil, etc.).

Bozeman reduce la dicotomía sólo a su segunda variante y no toma en cuenta a la primera, que es precisamente el ámbito primordial de las políticas públicas y de la relación Estado – Mercado. Si todas las organizaciones fueran verdaderamente públicas la sociedad se constituiría sobre bases no capitalistas y no liberales (en el sentido filosófico de la expresión como ámbito de derechos y fueros del individuo). La dicotomía público-privado en el terreno de la gestión se refiere por lo tanto a la contraposición ontológica entre el Estado como mediador social y representante (real y/o simbólico) del interés de todos, de la sociedad políticamente organizada.

En realidad, al negar la diferenciación de los dos términos se justifica todo. Desde la provisión mercantil de la totalidad de los bienes públicos (incluso el gobierno), hasta la utilización de los recursos de todos (la acción del Estado y el financiamiento estatal) para socializar las pérdidas de las grandes corporaciones privadas o subsidiar la inversión empresarial. Así, la relación de fusión o de mezcla público-privado

(lo que llaman en francés: *partenariat*) se utiliza corrientemente para procurar fondos públicos, subsidios y compensaciones a las grandes corporaciones. Lo acabamos de ver en Canadá, cuando a la principal compañía de fabricación aeronáutica -Bombardier- le fue avalada una megaventa de aviones a Air Canada. Si ésta última tuviese dificultades para el pago, el Estado lo asumiría. Este tipo de acciones requieren nuevas regulaciones, desregulaciones y políticas públicas más flexibles que rompan las fronteras entre lo privado y lo público. Ello mismo facilita que los empresarios hagan un rápido tránsito a la política y al gobierno y viceversa.

2.2 Una radical transformación de los principios del gasto público

Una segunda gran causalidad de la transformación de la burocracia pública tiene relación con los aspectos fiscales del problema. Como lo destaca J. Genereux (2001, pp.135-149) esta política se desprende de que ahora existe un cambio significativo en la comprensión del rol y la legitimidad del gasto público. Dado primordialmente que las tendencias neoliberales intentan generalmente reducir el porcentaje del gasto público frente a los ingresos generales de la sociedad. Hoy en día se aboga por las exenciones fiscales como mecanismo preferente para incentivar la creación de riqueza privada; y se busca atenuar la dimensión del gasto público recortando los subsidios y compensaciones redistributivas. La teoría neoliberal supone que el crecimiento se induce si los empresarios no son “desmotivados” por altos impuestos; y que éstos disminuirán si se reducen sustancialmente las burocracias gubernamentales.

2.3 La liberalización económica y la competitividad de las fuerzas del trabajo

En tercer lugar, la competitividad global, en condiciones de creciente y rápida estandarización de las formas tecnológicas de producción

y gestión (por la vía de la mercantilización, sobre la base de los derechos de propiedad intelectual de la tecnología de diverso tipo), hace que la verdadera diferenciación para atraer la inversión de capitales suministre el precio de la fuerza de trabajo. La deslocalización de las plantas de producción de bienes y servicios, de los medios de producción de las nuevas industrias del consumo masivo (Rifkin, 2000), centros financieros, etc., depende de la caída de los salarios.

Ello, en parte, porque a nivel mundial los salarios de las burocracias públicas han constituido un parámetro para determinar el precio “justo” de la fuerza del trabajo al que aludía Adam Smith (Galbraith, 1989, p. 92). Pues bien, la precarización laboral, condición sine qua non de la competitividad global, requiere romper esta columna vertebral del *garantismo* social. Del mismo modo, al romper la espina dorsal de las burocracias se le asesta un golpe mortal a los derechos de asociación sindical, los cuales son ejercidos prioritariamente por funcionarios públicos.

En América Latina éste ha sido un fenómeno dramático que ha alcanzado cotas inimaginables en países como Argentina, Ecuador, Perú y Colombia, entre otros (OIT, 2002; Carrillo e Iranzo, 2000). La tasa de sindicalización en la región ha caído dramáticamente, aunque nunca fue siquiera comparable con el nivel promedio del capitalismo occidental avanzado (Estados Unidos y Europa occidental). En 2002, en Chile se alcanzaba sólo el 11% de la PEC (población económicamente activa), mientras que en Colombia era del 6%, en El Salvador del 5,6% (CEPAL, 2003, p.198). El salario mínimo del sector formal de la economía tuvo una leve alza en los 90s en Chile y Brasil, pero empeoró en el resto de la región, siendo los casos más dramáticos Ecuador, México, Argentina y Uruguay (CEPAL, 2003, p.199).

Las reformas tienen un impacto directo sobre el empleo. En efecto, el desempleo abierto o

disfrazado es, según los analistas, el principal problema laboral de América Latina y se produce en parte como resultado de la recesión económica de la región en los 15 años recientes. El factor central explicativo de este fenómeno son los términos inequitativos de intercambio con el capitalismo globalizado. En realidad, durante los últimos años se han producido tasas de crecimiento económico muy bajas y con frecuencia negativas. Las políticas de flexibilización laboral ya señaladas, no han producido los efectos proclamados por los reformadores, que justifican la destrucción del empleo estatal con el argumento de propiciar el crecimiento del empleo en el sector privado, al disminuir el gasto público en nómina, y liberarse recursos para el desarrollo económico (inversión social e infraestructura). La CEPAL, en el estudio citado, reconoce las dificultades de política en la región para “generar empleo productivo de buena calidad”; en parte derivada dicha situación de la baja productividad de las economías latinoamericanas, las condiciones relativamente precarias de la infraestructura básica, la baja calidad y escasa pertinencia de la educación, etc. La única alternativa “exitosa” ha sido la autogeneración de empleo, un eufemismo de la jerga económica para calificar el “rebusque” o trabajo informal; que implica, entre otros impactos negativos, el elevado porcentaje de trabajo infantil (Pérez, 2003).

3. Tendencias en la transformación de las burocracias públicas: trabajo alienado, precarización, pauperización

Veamos los principales cambios y las tendencias actuales en relación con los cambios producidos por esta megapolítica pública transnacional en las burocracias estatales.

3.1 La alienación laboral en el sector público

A algunos lectores podrá sorprenderles que aborde este tema. En general se supone

que la alienación del trabajo es resultado de la apropiación del excedente en los sectores económicos productivos, que agregan valor. Este por supuesto, en términos estrictamente económicos, no es el caso de las burocracias gubernamentales; salvo aquellas que actúan en las dimensiones empresariales del Estado.

La dimensión económica del trabajo se encuentra en la dicotomía que diferencia, en las sociedades mercantiles, al valor de uso y al valor de cambio. A este respecto el profesor Aktouf (2000) recuerda la diferenciación moral introducida por Aristóteles entre *oikosnomos* y *crematística*. La segunda no se interesa por el carácter útil-material de la producción humana (*poiesis* y *autopoiesis*), sino por la acumulación de riquezas, principalmente dinerarias. El propio Locke, que reconocía como fuente de riqueza al trabajo humano, legitimaría la diferenciación social, la polarización entre propietarios de riqueza y gentes del común que carecían de ésta, pese a trabajar duramente en la función legítima y equitativa de la compra de la fuerza de trabajo.

Con la progresiva imposición de la filosofía económica del neoliberalismo, la robótica y la automatización, la apertura de los mercados, la deslocalización del capital, las maquilas, el retroceso del Estado de Bienestar, etc., empezó a ser cada vez más creciente el fenómeno del desempleo estructural, que no tenía que ver con los ciclos económicos, entre prosperidad y depresión. Autores como Rifkin (1994) han advertido sombríamente la desaparición del mundo del trabajo. Otros como Beck (2002) describen el mundo laboral actual como una serie de sociedades trans-estatales, divergentes en niveles de complejidad, pero unidas por el riesgo.

La propia imagen pública del burócrata, desacreditada por el discurso *neogerencialista*, afecta hondamente la autoestima de los funcionarios; destruye su sentido de pertenencia

y el arraigo del interés público. Es la imagen clisé del holgazán e inoperante; cuando no del manipulador corrupto, en su propio beneficio. Por supuesto no niego que existan funcionarios holgazanes y corruptos. Pero el clisé hace de esta situación una generalización abusiva, una caracterización que desvaloriza a la totalidad de los funcionarios públicos ante la sociedad y deslegitima sus reclamos y sus derechos.

La alienación se expresa más profundamente en el problema del Poder. El Estado burocrático constitucional moderno ha construido un tejido sofisticado de reglas de disciplinamiento organizacional. Este proceso lo podemos describir como un largo camino de institucionalización del '*deber ser*' de las burocracias públicas. Hoy -a la par con los avances tecnológicos- se avanza correlativamente en el control sobre los empleados con base en sistemas de información sofisticados, bases de datos, mecanismos de evaluación del desempeño, interceptación de comunicaciones y violaciones recurrentes de la privacidad.

La razón de Estado ha ganado nuevos ímpetus con la ideología unidimensional (Marcuse, 1968) de la sociedad *gerencialista*, postpolítica. Además, si se lee con cierto detalle el discurso del NPM, se notará fácilmente que éste es externo. Es un conjunto ideológico normativo sobre la burocracia, asumiéndola como un objeto no sólo en el plano epistemológico, lo cual es evidente, sino -lo que es mucho más revelador- es la intencionalidad de manipulación, supresión, intervención, etc. Los salarios y el régimen laboral -por ejemplo- en el modelo del NPM no se deciden en negociaciones internas, ni siquiera en la relación de la burocracia con el Parlamento y el poder ejecutivo. Son decididos unilateralmente sin su participación. La forma como se diseña el trabajo gerencialista y se lo ejecuta tiene en la actualidad la misma connotación de absoluta externalidad.

3.2 La precarización laboral del funcionariado

La incertidumbre y el mundo del riesgo (Beck, 2001) son las percepciones dominantes para los funcionarios públicos en esta época de reformas neoliberales y reestructuraciones. La "reingeniería", los ajustes organizacionales, las reformas "administrativas", etc., son pensadas y ejecutadas -por regla general- para reducir las plazas de empleo y aumentar la precarización del trabajo. La primera forma de precarización es la ruptura de la estabilidad laboral, el quiebre del contrato a término indefinido. La segunda, el desvertebramiento de las asociaciones sindicales, cambiando las reglas laborales, facilitando los despidos "sin justa causa", o la persecución abierta. En Colombia se cuentan por centenares los sindicalistas asesinados y desaparecidos en los últimos años; pero un fenómeno semejante -aunque en menor escala- se da hoy en México, Guatemala, Perú, en África ecuatorial y en ciertas áreas de Asia.

La precarización tiene relación también con el suministro y la calidad de los medios de trabajo. Piénsese -al menos en América latina- en los juzgados donde los empleados carecen de papelería y computadores; en los hospitales donde no hay adecuados suministros y equipos médicos; o en las escuelas y colegios públicos, con infraestructuras inadecuadas, obsolescencia cuando no nulidad tecnológica, etc. Incluso en muchos países del "Tercer Mundo" las propias fuerzas de la Policía están en inferioridad de medios para asumir la protección ciudadana y el combate a la criminalidad.

3.3 La pauperización de las burocracias

Como resulta evidente en lo que se ha descrito, las vías para la pauperización son múltiples. En primer lugar, se manifiesta en la caída de los ingresos reales de los funcionarios públicos. Estos son las primeras y preferenciales víctimas de los ajustes fiscales. En Latinoamérica,

por ejemplo, ya es costumbre la congelación salarial, o los ajustes de los pagos por debajo de la inflación; en medio de la retórica de la austeridad y la lucha contra el despilfarro. Se le dice a la opinión pública y se la manipula con la complicidad de los medios de comunicación ligados al gran capital, que esos recursos “liberados” de la inutilidad del gasto burocrático se destinarán a la “inversión social”.

Los cambios en los regímenes de pensiones y de cesantías están en la misma línea de actuación. Más tiempo para pensionarse (edad mínima aumentada y tiempo maximizado de cotización), se rebaja el monto real de las pensiones, además de la pérdida en toda América Latina de la retroactividad de las cesantías. Tanto éstas como las pensiones, se han privatizado en su gran mayoría, generándole enormes rentas a las grandes corporaciones financieras y drenando - allí sí - cuantiosos recursos estatales, al reconocerse los estudios actuariales de las cotizaciones acumuladas, las cuales los Ministerios de Hacienda y Finanzas giran prontamente a los Fondos, aunque sea todavía lejana e incierta la fecha de jubilación de los cotizantes. La cuestión pensional y las prestaciones laborales son hoy igualmente parte de los objetivos de la “modernización del Estado”, ya sea en Québec, Francia, Alemania, los países de la antigua órbita soviética. Del mismo modo, los conflictos con los sindicatos del sector público se han incrementado en América Latina, Europa Occidental, Canadá y ciertas áreas de Europa Oriental.

Otro tópico de pauperización son los servicios médico -asistenciales que al mercantilizarse han reducido simultáneamente la cobertura, calidad, amparo a las familias. Han encarecido las cotizaciones y cobran servicios que antes eran incluidos integralmente. La precarización también implica pauperización; los trabajadores contratistas, adicionales, etc., no teniendo estabilidad “entran” y “salen” del sistema, cotizan pero rara vez se pensionan, y pierden

muchos de los derechos de que gozan todavía los trabajadores más antiguos. Muchas veces la lógica perversa de las reformas administrativas, que deben respetar los llamados derechos adquiridos -protegidos por convenios del tipo OIT (Organización Internacional del Trabajo)- supone negociar el sacrificio de la siguiente generación de empleados. Estos perderán todos los rubros y normas que se conservan a los empleados actuales, para comprar la aquiescencia de los últimos. Aquí, igualmente mencionemos que el grado de cobertura y eficiencia de los sistemas médico-asistenciales en los propios Estados Unidos está muy lejos de los estándares europeos o del Japón y una porción significativa de su población laboral carece de aseguramiento (Sennett, 2000).

4. Para las teorías gerenciales dominantes, ¿es viable la burocracia estatal?

Parecería claro el contenido arrasador de la política neoliberal contra las burocracias públicas. Sin embargo, casi 20 años después de sus ejecutorias, el Estado a nivel mundial -sin excepción- aún sigue siendo la principal fuerza económica de las sociedades, el primer empleador y se habla y actúa -vista la “lucha antiterrorista”- en pro de su fortalecimiento, al menos en sus componentes policiales y coercitivos (Negri y Hardt, 2004, pp.211-214). ¿Hasta dónde llegan pues las metas desvertebradoras del “NPM”?

Una revisión rápida pero representativa de la literatura *managerial* en boga, nos revela pistas de sus actuales proposiciones y rectificaciones. B. Guy Peters, profesor de la Universidad de Pittsburgh y una de las voces más calificadas del *management* público en los Estados Unidos afirma:

Las reformas señaladas han logrado un notable éxito, mejorando la eficiencia de la administración cotidiana. Pero también han creado una serie de problemas significativos, cuando analizamos la función gubernamental en una perspectiva

más amplia, fragmentando las administraciones públicas y generando un estilo altamente incoherente de Gobierno. Ahora podemos observar las reacciones suscitadas por la excesiva descentralización y el intento por recuperar una más centralizada misión de la Gobernanza hacia el Centro. Requerimos una visión más coherente del futuro del Estado y de la Sociedad (Peters, 2003)

Peters insiste sobre la base del anterior argumento, en la necesidad de construir una agenda de prioridades estratégicas para los Gobiernos. Sería pues necesario aplicar las metodologías del *management* Estratégico en los niveles de decisión más elevados de la administración pública. La idea principal de este autor es que se necesita reequilibrar la balanza, colocando al Estado en el centro. De allí pues la opción del “justo medio”: ni mucho Estado, ni tampoco el desmonte total del Estado. Para ello deberían tenerse en cuenta los niveles diversos de complejidad de las administraciones públicas, situándolas en espacialidades y temporalidades precisas. No dándole prioridad a recetas genéricas. “Las concepciones de buena gobernanza son cultural e históricamente contingentes”.

Otra autoridad de gran renombre -como quiera que se le reconozca su rol como fundador del neoinstitucionalismo-, el profesor sueco Johan P. Olsen (2004), señaló recientemente que existen buenas razones para “redescubrir la burocracia”:

“una razón central es que el escenario de la burocracia como un dinosaurio... es equivocado e insuficiente... la burocracia tiene un rol como custodia institucional de los principios constitutivos de la democracia; los principios precisamente de la racionalidad procedimental. Pero debe actuar bajo esquemas concurrentes con otras agencias implicándose en criterios de competitividad y éxito. La burocracia posee además un rol como eficaz herramienta para los legisladores y la democracia representativa. Está positivamente implicada con los aportes

sustantivos que concretan los valores en las democracias contemporáneas, en unos casos más que en otros. La juridificación de muchas esferas de la sociedad, el desarrollo de los derechos humanos, el incremento de la diversidad, la carencia de bases comunes para definir metas societales y renovar las demandas de rendición de cuentas, todo estos factores -en suma- han contribuido al emergente interés en los aspectos burocrático- legales de la Administración y del Gobierno” (Olsen, 2004).

Un par de breves menciones adicionales. En un tono semejante, el científico político Peter Evans propugnaba por la triple “Hibridación” como la estrategia administrativa más adecuada. Ello quiere decir, combinar: 1) las fuerzas y capacidades del Estado, 2) la democracia deliberativa, y 3) las fuerzas o señales del mercado. La democracia deliberativa requiere, en la visión de Evans, el complemento del mercado. Y sobre estas dos bases puede actuar adecuadamente la burocracia de estirpe weberiana. Al respecto formula un balance crítico:

Los esfuerzos exagerados para lograr que la Administración imite los mercados no sólo amenazan con minar la capacidad burocrática sino que, además, traen consigo sus propias e intrínsecas irracionalidades e ineficiencias... el peso creciente de los mercados financieros internacionales en la determinación de decisiones económicas nacionales y el surgimiento del neoliberalismo global como la doctrina que define la política económica internacional dió como resultado una serie de poderosas limitaciones a la trayectoria de la reforma del Estado, especialmente en América Latina. Los administradores que deseen experimentar con reformas que enfatizen cualquier otro factor que no sea la confianza creciente en el mercado temen ser castigados precisamente por los mercados, e indudablemente muchas veces lo son. Lo que denominé monocultivo institucional es un potente impedimento para lograr la hidribación. (P. Evans, 2000).

Quiero cerrar con un tema conexo este recorrido rectificatorio. Los politólogos Peter De Leon

y Mark T. Green (2000) de la Universidad de Colorado, cuestionaron la teoría del NPM dado que “al permitir explícitas licencias para que los funcionarios gubernamentales operen de manera relativamente independiente de una supervisión directa, más bien como agentes libres (*free lance agents*), semejan una suerte de *cowboys* en la periferia del control burocrático de tipo weberiano.” Aunque se gana en agilidad empresarial, ellos cuestionan la capacidad del modelo del NPM para prevenir la corrupción política y administrativa; o, siendo más realistas, para minimizar su impacto. Si además reconocemos los niveles inferiores de remuneración dados a trabajos de tipo comparable- entre los sectores público y privado-, encontramos que la discrecionalidad en sus funciones y poderes, abre las compuertas al ajuste ilegal de los ingresos de funcionarios en los diferentes niveles; principalmente los decisorios.

Obviamente estos críticos identifican un punto neurálgico del modelo. Al alejar la política han, con ello mismo, alejado de la gestión pública la capacidad de control ciudadano. Para no hablar de la actual función difusa de los organismos de control (Contralorías, tribunales de cuentas, de ética, jueces, de la función pública, etc.) dado que muchas inversiones y activos del sector estatal se han transpuesto a los términos del derecho privado para ganar “agilidad”. Una somera revisión a la reseñas de los medios de comunicación y reportes periodísticos de los últimos 15 años, en diversas latitudes del mundo, nos evidencia la impresionante tendencia al incremento de la corrupción como fruto del maridaje abierto entre los negocios y las Administraciones públicas (J. Stiglitz, 2003).

En suma, lejos estamos en la actualidad del optimismo que respiraban los promotores del NPM hace 15 ó 20 años. El tiempo transcurrido permite ciertamente hacer un balance y la mayor parte de sus ejecutorias son desastrosas. Aunque algunos de los autores

mencionados reconocen mejorías en la llamada competitividad, inmediatamente matizan este punto, enfatizando las consecuencias inopinadas, las “externalidades” negativas de la aplicación de estas políticas. En general, el Estado se ha desvertebrado -allí donde se siguieron sus doctrinas al pie de la letra- (Léase: Argentina, Ecuador, África ecuatorial, Bolivia, Colombia, Indonesia, Filipinas, entre otros; véase sobre este tema: Chossudovsky, 2004; J. Stiglitz, 2003) generándose impactos graves para los propios programas de desarrollo económico y la inserción en la globalización. Los países más exitosos en esta línea de acción, son precisamente aquellos como Corea del Sur, Japón, los países escandinavos, Alemania, Taiwán y los otros “tigres” asiáticos, en los que el Estado sigue siendo un actor económico de primer nivel. El ascenso meteórico de China continental es, por supuesto un caso mucho más claro, si se quiere, de Capitalismo de Estado, con la puesta en escena de un plan estratégico -soportado en la inversión pública en gran escala- para lograr un puesto de primera línea en la economía mundial.

Estos logros en el marco de una exacerbada competencia entre los países y las corporaciones multinacionales ha dejado en claro la simplificación excesiva del discurso del NPM. Autores como Bob Jessop (1999) y N. Poulantzas (1973) advertían sobre la necesidad del Estado en las sociedades capitalistas desarrolladas para acometer en el largo término las tareas de la acumulación y la reproducción ampliada del capital. Ello se corrobora en la actualidad y tal fenómeno -en mi opinión- está en el centro de las rectificaciones por parte de los principales ideólogos del *neogereñalismo* público.

De manera adicional, a sus efectos discutibles en la esfera económica, mencionemos sus impactos sobre la gobernabilidad, la estabilidad institucional, el aumento ya señalado de la corrupción, el desborde de la criminalidad de la globalización en la sombra (Lock, 2003).

Estos factores se añan a las crisis sociales y al aumento inconmensurable de la pobreza y la exclusión de clases, regiones y países. Aunque estos tópicos no entran en las sensibilidades del *neo-managerialismo*, salvo por sus efectos indirectos sobre la estabilidad institucional.

5. Entonces, ¿cuál es la funcionalidad de las burocracias públicas?

La teorización contemporánea sobre la burocracia no es simplemente un dato histórico en la evolución de las Ciencias Sociales. Cada vez resalta la pertinencia de su completo y matizado análisis paradigmático, pues necesitamos capturar los trazos esenciales de tal fenómeno organizacional e institucional, imbuido de la racionalidad del capitalismo industrial moderno. Usualmente las teorizaciones sobre la burocracia arrancan con la sistematización hecha por Max Weber del llamado “fenómeno burocrático” (Crozier, 1963).

Max Weber consideraba que la burocracia como fenómeno social, era el resultado inevitable de la modernización. Recordemos su poética expresión sobre el “desencantamiento del mundo”. La concepción de Weber acerca del desarrollo del sistema capitalista de producción se puede entrever en su oculta pero evidente polémica con K. Marx. La axiología weberiana coloca en el centro de la discusión, el problema de la motivación y la cuestión de la acción valorativa. Ello determinaría el enorme influjo de Weber sobre la sociología americana (Parson, Merton), las teorías sobre la desviación social y parcialmente sobre las propias ciencias del *management* en los Estados Unidos (Perrow, 1991).

De este modo, Max Weber es generalmente el punto de partida de las reflexiones sobre la burocracia, aunque en el siglo XIX tal concepción estuvo en el centro de los análisis de Hegel sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En realidad, resulta útil en el contexto del cuestionamiento y validación del papel actual de la burocracia pública, reconocer los antecedentes del debate en la crítica juvenil de K. Marx a la teorización hegeliana del funcionariado público. Pues cuando se supone que la historia de la *teoría de la burocracia* arrancó con Weber, con ello la originalidad del planteamiento se confunde con la primera taxonomía, que efectivamente hizo el sociólogo alemán.

La teorización contemporánea sobre la burocracia no es simplemente un dato histórico en la evolución de las Ciencias Sociales. Cada vez resalta la pertinencia de su completo y matizado análisis paradigmático, pues necesitamos capturar los trazos esenciales de tal fenómeno organizacional e institucional, imbuido de la racionalidad del capitalismo industrial moderno.

El contexto fundacional de la noción de *burocracia* arrancó mucho antes, en la teorización exaltatoria que hizo Hegel acerca de la burocracia prusiana y, por extensión, de toda la burocracia estatal del Occidente de su época. Si quisiéramos mencionar algunos de los rasgos positivos de la teoría de Hegel sobre la Burocracia que serían vistos luego en

el modelo de Weber, nos encontramos con el principio de universalidad para el acceso a la carrera burocrática. La crítica de Hegel, al ideal antiguo de los gobernantes por nacimiento o linaje, o por la compra del cargo. El mecanismo sugerido es el *examen de estado*, una prueba imparcial de conocimientos y aptitudes, abierta a todos los que quieran aspirar. Y para evitar la corrupción, el empleado público, según Hegel tendría un control con base en estrictos sistemas de lo que hoy se denominan “Inhabilidades e Incompatibilidades”. Finalmente, de manera embrionaria aparece la idea de que al menos en parte, los funcionarios públicos deben ser asalariados por el Estado.

No es este el lugar para rastrear y describir in extenso las consecuencias de estas proposiciones y sus conexiones con la teoría weberiana (sobre el tema, véase: Kallberg, 2002; Freund, 1991; De Gay, 2000; Mouzelis, 1991). Empero, quisiera retomar recientes interpretaciones del llamado fenómeno burocrático que, a mi juicio, resultan decisivas para responder la pregunta antes señalada. La funcionalidad de las burocracias públicas -más allá de los topos clásicos del weberianismo- consiste primordialmente en un esquema de actuación tríplico.

5.1 Neutralidad y mediación

En primer término, ella posee como ninguna otra forma organizacional, la capacidad de rendir de manera eficiente la tarea de mediación entre el Estado y la Sociedad (incluido el Mercado como realidad socio-espacial de intercambio e interdependencias). Los fallos de las privatizaciones, extendidas más allá de las áreas típicamente empresariales del Estado, configuran una situación de crisis estructural en la medida en que el aparato estatal pierde su incidencia como agente de arbitraje y mediación universal. La esencia de la burocracia gubernativa, su permanencia exitosa por más de un siglo desde que surgió el Estado moderno constitucional, estriba en esa función de mediación sin la cual, las reglas de la concurrencia y la lógica misma del mercado como institución se debilitan seriamente.

El propio K. Marx (1978) en cierto sentido al hablar del “Bonapartismo” en la Francia de la segunda mitad del siglo XIX anticipó ciertos análisis de la teoría de la burocracia moderna. Allí afirmaba que el aparato civil gerencialista se eleva en un cierto sentido por “encima de la sociedad”. Esta tesis de una manera genérica había sido ya expuesta por Hegel, y Marx la criticó acerbamente. Debo decir aquí que la crítica de Marx a Hegel era parcialmente válida, ya que Hegel mistificaba el poder de la burocracia pública en tanto ésta

asume el interés general. Marx anotaba que la burocracia se apropia del interés de todos bajo la emergencia de su propio corporativismo. Crítica que ciertamente -sin saberlo- retomarían los adalides del neoliberalismo. Es comprobable, ciertamente, la capacidad de las burocracias para transformar los fines sociales o públicos en finalidades corporativas.

Pero precisamente como Weber lo señaló, el contrapeso a esta tendencia son los numerosos elementos de la juridización de la función gubernativa, que limitan -en el modelo clásico bien entendido- la discrecionalidad, que sí da el NPM. Así que, en fin de cuentas, con el *neogerencialismo* se facilita mucho más la tendencia nociva al *corporativismo*. Además, porque el *partenariat* público-privado, al romper la función de arbitraje neutro, permite la captura del interés social por parte de los grupos económicos que establecen “alianzas estratégicas” con los gobiernos. Recuerde aquí que la contratación administrativa es el principal dispositivo discrecional de corrupción, corporativismo burocrático; y, también, de favorabilidad asimétrica para los grupos de presión.

5.2 Dinámicas internas en los procesos de burocratización

Comienzo este punto recordando que la burocracia pública no es una totalidad uniforme, homogénea. Ella posee niveles o jerarquías claramente delimitadas. En general, una élite burocrática preside el proceso, controlando las principales decisiones del aparato burocrático y actuando como un núcleo de enganche con el aparato propiamente político del Estado (Presidencia y ministerios, Gobiernos locales y regionales, parlamentos, etc.). Dado que la burocracia constitucional asume sus funciones en una maraña de reglas imbricadas, el poder decisional autónomo no le pertenece. Ella es una ejecutora de las decisiones asumidas en la esfera política propiamente dicha. Su ontología,

su razón de ser la constituye el proceder técnico especializado de la implementación de las decisiones. La encuentra en su aterrizaje en el aparato ejecutor de tipo procedimental, anónimo, prefijado, etc.

En tiempos recientes un fenómeno altamente comprobable en el mundo entero es la circularidad de la capa superior, entre el dominio gerencialista y el público. Así, un cuadro de alta responsabilidad político-administrativa está un tiempo en la empresa privada y luego transita a la dirección administrativa de lo público, y viceversa. En parte porque el sistema de nominación es, a ese nivel, cada vez más discrecional y sometido al cabildeo. O se transita desde la esfera de lo político a la dirección administrativa: el político profesional “aprende” a administrar en la práctica, de manera empírica, sólo para obtener beneficios de diverso tipo: asignación de recursos, manejos de las nóminas burocráticas, favorecimientos de caudas electorales regionales, etc., y por supuesto el *homo politicus* retorna a la política electoral con un *plus*, que reivindica ante el electorado: es el advenimiento y puesta en escena de la “política gerencialista”.

En un segundo nivel del aparato burocrático, encontramos la capa de funcionarios con saberes especializados, que configuran el corazón mismo del sistema burocrático. Son la clave de la permanencia y durabilidad de la memoria institucional, generalmente basada en los principios meritocráticos, tales como ingreso por concurso universal (pruebas abiertas a quien cumpla los requisitos, en absoluto pie de igualdad formal); ascensos por méritos y antigüedad; relativa democratización en la toma de decisiones de tipo técnico (relación directa Saber-Poder).

Este es un nivel que tiende a fortalecerse en la medida que las sociedades de comienzos de siglo XXI, son cada vez más complejas y abiertas. Inevitablemente ello obliga, demanda la fuerza

técnica del aparato. Este es un escenario donde las rectificaciones se presentan de manifiesto. Por ejemplo, en los Estados Unidos, antes del 11 de Septiembre de 2001, se había privatizado la seguridad aeroportuaria... Y en muchos países el colapso de servicios públicos claves que se han privatizado, implica ahora una gran presión social -igual proveniente de las élites empresariales que no son directas beneficiarias de estos negociados- para su retorno al sector público.

Finalmente, en la base del sistema burocrático se encuentran los empleados que desempeñan tareas mecánicas, operacionales, por llamarlos del mismo modo que a sus pares en el mundo laboral industrial y privado. Esta última capa tiende a ser cada vez menos importante por el doble cambio derivado de las reformas neoliberales de adelgazamiento y reingeniería de los gobiernos y en segundo lugar, por el enorme impacto de las tecnologías: sistematización informática, estandarización de procedimientos siendo reemplazados los burócratas de bajo rango, por medios robóticos y analógicos.

La destrucción de las burocracias en este escalón es un fenómeno mundial, prácticamente arrasador. Por supuesto, impactando duramente la capacidad gubernamental de absorber parcialmente las demandas de empleo de quienes llegan por vez primera al mundo laboral (lejos estamos de los buenos tiempos del keynesianismo que, al menos en este punto, no volverán). Las relaciones entre estos tres niveles son uno de los aspectos que merecen amplio estudio en el sector público, para determinar las tendencias actuales en la interrelación de los mismos, y los grados de la posible democratización del proceso decisional (Aktouf, 1991; Arellano et al, 2003) en las acciones del gobierno.

5.3 El futuro de las burocracias públicas

Finalmente, considero que en estos momentos nos encontramos en la encrucijada

de un gran debate sobre la suerte de las burocracias donde el péndulo oscila entre grandes alternativas: El sentido de la acción política frente a las burocracias será: ¿fortalecerlas?, ¿destruirlas?, ¿transformarlas? Cuestiones derivadas, son preguntas como: ¿Qué tipo de trabajo han de desempeñar? ¿Bajo qué modalidades de control político y social se espera éstas rindan la función de concreción de los intereses sociales?

Esta discusión -aparte de sus componentes técnico-científicos- revela las preferencias ideológicas y morales de sus participantes. No hay por ello lugar para consensos societales. Las tendencias neoliberales más radicales continúan su pregón en pro de la destrucción -hasta donde les sea posible- de las burocracias gubernamentales. Los sindicatos, buena parte de la izquierda política y del propio centro, consideran válida y necesaria la funcionalidad de las burocracias y su preservación a ultranza.

Empero, difícilmente encontramos defensores incondicionales del statu quo, y ello porque las burocracias siempre han generado resistencias sociales. En cierta forma los ciudadanos corrientes nos sometemos a su férula, a sus imperativos, muchos de los cuales se perciben como inadecuados, injustos, excesivos, etc.... Además no olvidemos que las burocracias -y aún en las democracias liberales- no resultan de una emanación democrática. No elegimos a los funcionarios que las constituyen, a nuestras autoridades policiales y militares, a los cuerpos jurisdiccionales, etc. De otro lado, la complejidad de las alternativas tiene igualmente relación con las áreas donde éstas se desempeñan, con los contextos culturales, históricos y sociales en los que han arraigado unos u otros modelos de gestión burocrática. Y finalmente, están los conflictos de intereses, que son en el fondo los grandes propulsores de las políticas públicas respecto del fenómeno burocrático. La política se condensa -a la manera de un cristal de luz prismática- en las luchas por el

poder burocrático y en su instrumentalización relacional o contextual.

En lo que concierne al campo concreto de los discursos gerencialistas podríamos sintetizar el estado actual del mismo señalando que el NPM ha perdido su capacidad de convocatoria y unificación dentro del universo de las comunidades académicas y científicas. Algunas evidencias he citado de ello en la sección anterior. Pero sigue siendo dominante a nivel de las agencias multilaterales y preside aún-ideológicamente hablando- los planes de ajuste del sector público. Como lo podemos comprobar al mirar los contenidos de estas políticas en Canadá, México, Colombia, y parcialmente en la propia Unión Europea -obsérvense al respecto ciertas de las reglas de su constitucionalidad, elaboradas con el influjo de la Tercera Vía (T. Blair y A. Giddens) y de V. Giscard D'Estaing.

El *Establishment* se divide pues en la actualidad, revelando con sus posturas al respecto, la capacidad de los diversos sectores para actuar de manera estratégica. Un sector reconoce la necesidad de pensar en el largo plazo, puesto que los proyectos sociales y económicos requieren una definición coherente sobre el fortalecimiento del aparato del Estado y la burocracia a éste ligada. En ciertos contextos -primordialmente financieros y especulativos- predominan las miradas de corto plazo, el rentismo inmediatista, que resulta generalmente ajeno a las preocupaciones ecológicas, a la sustentabilidad de un modelo de sociedad, a la calidad del trabajo de las burocracias -considerando a sus miembros como ciudadanos con legítimos derechos en su específico campo de actuación. La suerte de las burocracias desde luego, no depende de un sólo factor, el del poder establecido neoliberal. También concurren a la resultante tendencia, los factores objetivos, tecnológicos, las megatendencias no decisionales de las transformaciones sociales.

En lo que concierne a la transformación de la burocracia administrativa (Kallinikos, 2004), la experiencia que he analizado y vivido como consultor y agente de cambio organizacional, así como una revisión sucinta de las experiencias documentadas y la literatura sobre el tema, me afirman en la convicción de que en buena medida la burocracia contemporánea mantiene rasgos comunes a los definidos por la teoría clásica. En este orden de ideas cabe resaltar que un Estado regulador como el que hoy en día se promueve implica en forma cada vez más creciente la adopción de numerosas reglas y principios de arbitraje de los conflictos entre los particulares y entre las diversas instancias del Estado, de tal forma que una hermenéutica legal cada vez más hipertrofiada implica la configuración de poderes burocráticos en campos tales como la justicia, las relaciones comerciales, los derechos de propiedad, etc.

Un fenómeno burocrático adicional consiste en que, con los procesos de globalización y de interdependencia, ha surgido con renovados bríos una nueva burocracia internacional que se apoya estructuralmente en el declive de las soberanías nacionales estatales. Por supuesto me refiero al papel que juegan los organismos multilaterales tales como el Banco Mundial, FMI, BID, BIRF, OEA, Parlamento Andino, etc.

Igualmente, en el sector público sigue siendo vigente la jerarquización y subordinación en líneas de mando y la división entre el ámbito decisional o político y las esferas propias a la tecnocracia. Ésta a su turno, ha ganado espacios de autonomía relativos derivados de lo que el

gurú del *management*, Peter Drucker, denominó “la sociedad del conocimiento”. Muchas de las actividades de la burocracia contemporánea tienen un alto nivel de sofisticación, el uso de instrumentales completos, de metarrelatos científicos, de lenguajes codificados y esotéricos, así como el manejo de una enmarañada red de intercambios entre las organizaciones en el espacio y en el tiempo.

Finalmente, pero no por ello lo menos importante, las dinámicas de la acción política, los procesos decisionales de las políticas públicas son en gran medida influidos por las movilizaciones ciudadanas, el debate público, el papel del sindicalismo estatal, la visión influyente de la academia, etc. Estos procesos, aunque discurren por vías específicas en cada sociedad, se encuentran interconectados; en red, por así decirlo. La suerte de las burocracias es por ello una de las cuestiones decisivas en las actuales derivas de la globalización de políticas.

La defensa del papel institucional de las burocracias como necesarias mediadoras

en la concreción de las demandas sociales y del interés público, ha vuelto a ganar lentamente todavía un lugar en los medios académicos (P. Du Gay, 2000; Kallinikos, 2004). Ello se refleja igualmente en el tono rectificatorio y matizado del actual discurso del NPM. Empero, el debate público y las ejecutorias reformativas sobre las burocracias gubernamentales constituyen, hoy en día, uno de los temas más sensibles para el futuro del garantismo social del Estado de derecho en el proceso actual de mundialización.

La defensa del papel institucional de las burocracias como necesarias mediadoras en la concreción de las demandas sociales y del interés público, ha vuelto a ganar lentamente todavía un lugar en los medios académicos. Ello se refleja igualmente en el tono rectificatorio y matizado del actual discurso del NPM. Empero, el debate público y las ejecutorias reformativas sobre las burocracias gubernamentales constituyen, hoy en día, uno de los temas más sensibles para el futuro del garantismo social del Estado de derecho en el proceso actual de mundialización.

El eje direccional de las políticas dominantes sigue vigente y tiende a su debilitamiento y/o desmonte. Allí no hay consenso alguno y la suerte de las burocracias públicas, su sobrevivencia, dependerá: 1) de su funcionalidad estructural al sistema, 2) de su capacidad de defensa, y 3) de la legitimidad de la burocracia como una fuerza social reconocida y reclamada. Este punto se

desprende de que la propia sociedad civil le otorgue a ésta un rol central como vehículo de democratización y freno a las arbitrariedades patrimoniales del rentismo financiero. Este último aspecto -sin desdeñar los primeros- es, en mi percepción, el eje de la continuidad de las burocracias gubernamentales en los tiempos por venir.

BIBLIOGRAFÍA

Aktouf, Omar. (2002). *La stratégie de l'Autruche*. Montréal. Ecosociété.

_____ (1991). «Adhésion et pouvoir partagé», dans *Gérer et Comprendre*. Annales Des Mines. pp.44-57.

Arellano David, *et al.* (2003). *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*. Caracas.Venezuela. CLAD; AECI/MAP/FIIAPP. 264 p.

Barzelay Michael. (2001). "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros) ". En: *Revista del CLAD -Reforma y Democracia*. Caracas. pp. 7-66. <http://www.clad.org.ve/reforma.html>

Bozeman, Barry. (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. México. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Carrillo, Jorge y Consuelo Inzaco. (2000). *Calificación y competencias laborales en América Latina*. En: *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo* (comp.). México. Fondo de Cultura Económica. pp.179-212.

Comisión Económica para la América Latina, CEPAL. (2003). *Panorama social de America Latina*. Santiago de Chile.

De la Garza, Enrique. (2000). *La flexibilidad del trabajo en América Latina*. En: *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo* (comp.). México. Fondo de Cultura Económica.

De León, Peter and Mark T. Green. (2000). *Cowboys and the New Public Management. Political Corruption as a Harbinger*. Denver. U. of Colorado.

Drucker, Peter F. (1994). *La Sociedad postcapitalista*. Bogotá. Editorial Norma.

Du Gay, Peter. (2000). *In praise of Bureaucracy: Weber, organizations, ethics*. London. Sage Publications.

Evans, Peter. (2002). *Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy*. Lisboa. VII Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública.

Freund, Julien. (1991). *Etudes sur Max Weber*. Paris. Librairie Droz.

Freund, Julien. (2004). *L'essence de la politique*. Paris. Editions Dalloz.

Galbraith, John Kenneth. (1989). *L'économie en perspective : Une histoire critique*. Paris. Seuil.

Genereux, Jacques. (2001). *Les vraies lois de l'Economie*. Paris. Editions du Seuil. pp.81-88, 120-130, 135-149.

Habermas, Jürgen. (1995). *The Structural transformation of the Public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge. MIT Press.

Heckscher, Charles and Anne Donnellon. (1994). *The Post-bureaucratic Organization: New perspectives on Organizational change*. Thousand Oaks. CA: SAGE.

- Jessop, Bob. (1999). *Desarrollos recientes en la teoría del Estado: Enfoques, problemas, agendas*. Bogotá. Siglo del Hombre-Universidad Nacional.
- Jorda, Henri. (1999). *Travail et discipline. De la manufacture á l'entreprise intelligente*. Paris. L'Harmattan.
- Kallinikos, Jannis. (2004). "The Social Foundations of the Bureaucratic Order". En: *Organization*. Vol. 11. London. pp.13-36.
- Kernaghan, Kenneth. (2000). "The post-bureaucratic organization and public service values". En: *International Review of Management Sciences*. Vol. 66. London. pp.91-104.
- Lindblom E., Charles. (1999). *Democracia y sistema de mercado*. México. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Lock, Meter. (2003). *Transformaciones de la Guerra. Hacia la dominación de la violencia reguladora*. Cartagena. Foro Social Mundial.
- Marcuse, Herbert. (1968). *L'homme unidimensionnel: essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée*. Paris. Les Éditions de Minuit.
- Marx, Karl. (1978). *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. Pekín. Ediciones En Lenguas Extranjeras.
- Mouzelis, Nikos. (1991). *Organización y Burocracia*. Madrid. Ediciones 62.
- Negri, Tony et Michael Hardt. (2004). *Multitude : Guerre et démocratie a l'age d'Empire*. Montréal. Boreal.
- Nozick, Robert. (1974). *Anarchie, State and Utopia*. New York. Basic Bokks.
- Olsen P., Johan. (2004). *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*. Madrid. IX Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública.
- Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. New York. Addison-Wesley.
- Pérez, Juan Pablo. (2003). "Globalización, riesgo y empleabilidad". En: *Nueva Sociedad*. No. 184. Caracas.
- Peters, B. Guy. (2001). *Institutional theory in political science- The New Institutionalism*. New York. Continuum.
- _____ (1999). "La política de la burocracia". México. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Poulantzas, Nikos. (1973). *Political Power and Social Class*. New York. The Free Press.
- Powell, Walter y Paul Dimaggio. (1989). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Rifkin, Jeremy. (2000). *The Age of Access*. New York. Penguin Books.
- Rifkin, Jeremy. (1994). *El Fin del Trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona. Editorial Paidós.
- Roth, Andre Noël. (2003). "Introducción para el análisis de políticas públicas". En: *Cuadernos de Administración*. No. 30. Cali. Universidad del Valle. pp.113-128.
- Sennett, Richard. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona. Anagrama
- Stiglitz, Joseph E. (2003). *Quand le capitalisme perdre sa tête*. Paris. Fayard.
- Stiglitz, Joseph E. (2002a). *El malestar en la globalización*. Bogotá. Editorial Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. (2002b). "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente". En: *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*. No. 22. Caracas. pp.7-68.
- Varela, B. Edgar. (2003). "Mercantilización de lo Público". En: *Instituciones y Desarrollo*. Nos. 13, 14. Barcelona.

Varela, B. Edgar. (2002). "La Transformación de la burocracia pública: Una perspectiva crítica del proceso de reforma del Estado en América Latina 1980-2001". En: *Revista Pensamiento & Gestión*. No.12. Barranquilla. Universidad del Norte.

Varela B. Edgar. (1998). "*Desafíos del interés público – identidades y diferencias entre lo público y lo privado*". Cali. Centro Editorial Universidad del Valle.

WORLD BANK GROUP. "Governance and Public sector Reform sites".

<http://www.worldbank.org> publicsector 2-52.
(Noviembre de 2004)

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Aubert, Nicole y Vincent Gaulejac. (1991). El coste de la excelencia - ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos? Barcelona. Editorial Paidós.

Dombois, Rainer y Ludger, Pries. (2000). Relaciones laborales entre Estado y Mercado. Sendas de transformación en América Latina. Caracas. Nueva Sociedad.

Drucker, Peter. (1993). Gerencia para el futuro: El decenio de los 90 y más allá. Bogotá. Editorial Norma.