

# DEMOCRACIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## DEMOCRACY AND PUBLIC ADMINISTRATION

**Román Rodríguez Salón\*; Wladimir Pérez Parra\*\***

\* Profesor Titular de la Universidad de Los Andes. Doctor en Ciencias Humanas. Investigador GRIPYDE. Mérida-Venezuela. [romrosa@yahoo.com](mailto:romrosa@yahoo.com)\*\* Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Los Andes; Doctor en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid; Profesor Titular de la Universidad de Los Andes; PEII nivel A; Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Jefe del Grupo de Investigación en Gestión Pública (GIGEP).

### Resumen

El presente discurso analiza dos de las principales corrientes de pensamiento: elección racional y gerencialismo, como intentos científicos y académicos destinados a comprender algunas de las principales aristas de la crítica al distanciamiento entre la democracia (sus principios y procesos políticos) y la administración pública. Describe el itinerario de ambas corrientes de pensamiento y las traslada a la crisis de la democracia de los años sesenta y setenta; presentando el distanciamiento entre administración y democracia como parte del sistema de causas de esa crisis.

**Palabras clave:** Democracia, administración pública, elección racional, crisis.

### Abstract

The present essays analyzes two of the main currents of thought, rational choice and Managerialism, as intended for scientific and academic attempts to understand the some of the leading edges of the criticism the estrangement between democracy (its principles and political processes) and the public administration. It describes the route of both currents of thought and moved them to the crisis of democracy in the 1960s and 1970s; presenting the estrangement between administration and democracy as part of the system causes of that crisis.

**Key words:** Democracy, public administration, rational choice, crisis.

**Recibido: 13/03/2013 - Aprobado: 06/03/2014**

## Introducción.

En las postrimerías de los años sesenta y setenta en los Estados Unidos surgen fuertes críticas hacia la Administración Pública tradicional: la acusaban de no poseer sentido real, de ser ajena a los problemas más críticos de la sociedad y, en fin, de aparecer completamente desarticulada de los principios de la democracia. En 1968, con la Primera Conferencia de Mimmow Brook, se confirma la crisis de la Administración Pública clásica y el surgimiento de una corriente (movimiento) que fue reconocida, posteriormente, como “La Nueva Administración Pública”, con un sentido más democrático y menos burocrático y formalista.

Por esa misma fecha (años sesenta y setenta), L. White (1964) expone que la crisis de la administración se presenta como un período de turbulencia que, en buena medida, determina el surgimiento de una sorprendente fuerza crítica (principalmente democrático-ciudadana) y un compromiso con la acción social por parte de un nutrido número de jóvenes investigadores en Administración Pública. Se da una amplia convocatoria hacia los sectores más radicales de la disciplina de la época, para que asumieran el compromiso social de la nueva Administración Pública, más democrática y menos autoritativa.

Claro está, al inicio dicha corriente que imbricaba administración pública y democracia no llegó a constituirse formalmente en una Escuela de pensamiento, con la claridad y coherencia que son exigibles de una Escuela disciplinar, cuestión que ocurriría en una etapa posterior. Sin embargo, dejó una huella indeleble que marcó la producción intelectual de los años posteriores, habida cuenta tanto del excelente diagnóstico respecto a los problemas que estaba atravesando la

Administración Pública como de la forma audaz –y de amplio alcance, incluyendo la visión filosófica- con la que fueron, en ese momento, abordados los problemas inherentes a aquella, principalmente el tema de la respuesta administrativa a la crisis, pues hasta entonces toda crisis parecía conducir a la reconstrucción de la centralización y de la integración de la autoridad y, por consiguiente, a una disminución del carácter democrático de la función administrativa.

Si bien el contexto general del desarrollo de la nueva Administración Pública fue importante, varios sucesos propiciaron el surgimiento de este “movimiento”. En primer lugar, la mayoría de los principales teóricos, autores y dirigentes de la Administración Pública fueron invitados a dictar conferencias a fines de 1967, bajo el patrocinio de la Academia Norteamericana de Ciencias políticas y Sociales. El presidente de la conferencia, James C. Charlesworth, describió así los propósitos y el ambiente de los participantes: (...) abordar en forma audaz y sinóptica la disciplina de las Administraciones Públicas y... determinar la importancia de la Administración Pública en el contexto filosófico más amplio. El voluminoso informe de la conferencia concluye: (1) Las agencias administrativas son forjadoras de políticas democráticas (2) La dicotomía de la administración y la política es anticuada (3) Resulta difícil definir la Administración Pública y señalar sus límites en un contexto democrático (4) Hay una gran diferencia entre Administración Pública y administración de empresas (5) Hay una marcada diferencia entre Administración Pública y la disciplina de las ciencias políticas (6) La teoría de la Administración Pública, normativa y descriptiva, estaba en desorden (Frederickson, 1983: 11).

Esta época de turbulencia, según Waldo (1982), es fruto de la decadencia de la Administración clásica-burocrática, que venía padeciendo una grave crisis funcional

por más de dos décadas; pero, como podría apuntarse con Peters (1999), debe pensarse en una crisis estructural de dos direcciones: de un lado, la insuficiencia del modelo burocrático ante el aumento del riesgo y la contingencia de sistemas sociales cada vez más complejos y, de otro lado, el aumento del tamaño de la brecha entre la política de la burocracia y la política democrática.

Las críticas y las propuestas de cambios para resolver, en el sector público, los problemas que ha acarreado la crisis de un Estado del bienestar sobre el cual estaba fundada buena parte de la estructura consensual de la democracia, permitió la elaboración de una serie de proposiciones políticas de gran alcance, orientadas a la reducción del espectro separador entre las fórmulas funcionales de la democracia y las de la administración pública. Con este argumento, y para enfrentar los cambios que se planteaban como retos dentro de los sistemas de administrativos (crisis fiscal, amplísima burocracia, formalismo), intervendrían dos corrientes de pensamiento con lógicas completamente distintas respecto a la manera de ordenar la burocracia pública: el enfoque de la elección pública y la perspectiva del gerencialismo administrativo. Analizar estas dos corrientes de pensamiento en el marco del reto de cerrar la brecha entre democracia y administración, se presenta así como objeto del presente discurso.

### **1.- Dos corrientes de pensamiento para la administración pública.**

La primera de las corrientes de pensamiento antes mencionadas se refiere a la necesidad de establecer, allende el contexto y la especificidad de la función pública, del interés público y de las nociones de bien común tradicionalmente entendidas como elementos que regulan la acción pública, una lógica de lo político y democráticamente

adecuado para regular imperativamente la forma en que la titularidad del poder de los gobernantes ha de ser ejercido en torno a la burocracia administrativa para ayudar a esta en el levantamiento de los servicios públicos. Esto para -intentar- cumplir funciones públicas con las leyes del mercado. Tal vertiente se conoce como la Teoría de la Elección Pública (Public Choice Theory).

El trabajo de William Niskanen, *Bureaucracy and representative government* (1971), es una representación dentro de este conjunto de ideas, pero los representantes más cualificados de esta corriente son J. Buchanan y G. Tullock (1993). El planteamiento fundamental de la Public Choice es la aplicación al Estado y a la economía pública las mismas técnicas que se han utilizado en la economía de mercado y, así, aplican los nuevos métodos del análisis económico a la realidad política y a los procesos de decisión política:

La Public Choice no es otra cosa que un esfuerzo de formulación de una teoría general de la economía pública, que permite realizar en el campo de la elección pública lo que se ha hecho desde hace mucho tiempo a nivel de la microeconomía del mercado. Se trata de complementar la teoría de la producción y del intercambio de los bienes o servicios mercantiles con una teoría equivalente y, en la medida de lo posible, compatible del funcionamiento de los mercados políticos (Diez Moreno, 2004:188).

Como lo destaca J Salinas, dicho análisis parte de considerar que:

El mismo tipo de personas que actúan en el ámbito privado del mercado son las que intervienen en ámbito público de la política, y que, en ambas circunstancias, sus motivaciones y esquemas de comportamiento son, en última instancia análogos (Salinas, 1993: 11).

Es decir, que con el surgimiento y aplicación de esta corriente a la burocracia pública se intenta transformar todo el esquema de intervención pública, que, desde sus postulados tradicionales, pasará ahora a incardinar su acción basándose en la predeterminación electiva de los ciudadanos, quienes la ejercerán conforme a sus expectativas, gustos e intereses, al igual como ocurre (y como la ejercen) en la economía de mercado, lo que, desde los postulados de esta corriente, se propone como una gran ventaja.

Una de las ventajas del enfoque esencialmente económico para la acción colectiva estriba en el reconocimiento implícito de que el ‘intercambio político’, en todos sus niveles, es básicamente equivalente al intercambio económico (Buchanan y Tullock, 1993, 288).

Con lo cual, desde este punto de mira, se le dice adiós al Estado social (o, cuando menos, a buena parte de sus postulados básicos, al señalar los límites y las lagunas de la intervención colectiva en la economía) y se afirma, con herramientas nuevas, lo que ya se sostenía desde el liberalismo clásico, esto es, que la intervención estatal supone un retroceso a la libertad individual, ahora considerada –preferentemente- como libertad de elección. Estas consideraciones se derivan de los orígenes y fundamentos mismos de la public choice, que no es otro que la pléyade de críticas que, desde distintas perspectivas, pero todas liberales, se la hacen al Estado de Bienestar para propugnar su total desmantelamiento y amparar la “reacción liberal-conservadora” que demanda una vuelta al viejo Estado liberal y a sus anquilosadas estructuras.

En definitiva, lo que la escuela pretende es aplicar al Estado y a todos los engranajes de la economía pública exactamente las mismas técnicas que han sido utilizadas desde hace veinticinco años

para señalar los defectos y deficiencias de la economía de mercado. En lugar de partir del principio de que cualquier intervención es legítima a partir del momento en que se constatan una serie de imperfecciones del mercado, se quiere estar seguro de que las imperfecciones de los mecanismos estatales no serán superiores a las imperfecciones que se quieren remediar (Diez Moreno, 2004: 189).

Desde esta perspectiva, no le falta razón a H. Lepage al destacar que el pensamiento económico se extiende más allá de las fronteras propias de su disciplina, para invadir el campo del comportamiento político y de los intercambios que allí se producen.

Del mismo modo, los enfoques económicos se utilizan para comprender el funcionamiento del mercado político, para estudiar los efectos insospechados de las intervenciones reglamentarias, para analizar la lógica del funcionamiento de las instituciones democráticas o incluso para informar de la evolución del derecho y de las instituciones sociales (Lepage, 1982: 25).

Esta teoría insiste en la confrontación del gobierno representativo con la burocracia en la lucha por los recursos financieros del Estado y su destinación hacia los servicios públicos, señalando críticamente la baja calidad de los servicios públicos, donde las decisiones son tomadas desde arriba y muchas veces no benefician a todos los individuos por igual, ni implican el menor y el mejor costo posible en comparación con el que pudiera realizar el sector privado de la economía para la misma destinación.

No se trata solamente de que el Estado debe realizar actuaciones de prestación de servicios o de redistribución, sino que para hacerlo debe tener la seguridad de que se encuentra en situación mejor que los particulares y que tal intervención tendrá un costo menor que si la realizaran

estos (Diez Moreno, 2004: 189).

Además, se rechaza el modelo centralizado y jerárquico dominante en las organizaciones públicas. También se resalta que los burócratas tienen la capacidad para perseguir, desde sus propias percepciones de lo que es el interés público, los intereses del Estado y de la Administración, por encima de los funcionarios que han sido electos, es decir sobre los gobernantes. Para esta corriente los políticos tienen ahora unas capacidades mínimas de maniobra para dirigir a la burocracia, dado que han perdido poder frente a dichas organizaciones o, lo que es lo mismo pero dicho de otro modo, poseen sólo capacidades mínimas para dirigir a los burócratas. Desde alguna de las variantes de la teoría de la elección pública, se pretende encontrar mecanismos que permitan poner énfasis en la primacía de los políticos electos sobre los burócratas, tanto en la administración y maximización de los presupuestos como en las políticas orientadas hacia los servicios públicos.

Uno de los objetivos del Public Choice es transformar las administraciones. En lugar de burocracias que actúan obedeciendo órdenes de arriba, deben ser capaces de satisfacer las preferencias individuales expresadas en contextos diferentes (responsive State). El éxito del Public Choice fue manifiesto sobre todo de 1970 a 1980, y se conoció su apogeo con la Reaganomics. Si embargo, las implicaciones financieras y administrativas de tales postulados ya habían sido enunciadas muchos años antes (Tiebout, 1956). (...) Los partidarios del Public Choice se interesan casi exclusivamente por los rendimientos de los servicios públicos o las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, la escuela del Public Choice rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño (Meny y Thoenig, 1992: 48-49).

La segunda corriente la conforma el gerencialismo. Esta corriente se origina en el contexto de la crítica hacia la burocracia como esquema organizativo y como instrumento de gestión. Se constituye sobre la idea de instaurar los principios y las técnicas gerenciales sobre la Administración Pública, y de ahí que no es más que el intento por llevar los elementos de la gerencia privada al sector público, es decir, la introducción en el sector público de las técnicas y métodos de gestión del sector privado para el logro de una mayor eficiencia y eficacia dentro de las organizaciones públicas. La obra de Tomas Peters y Robert Waterman, (*In Search of the Excellence* (en búsqueda de la excelencia), 1982) es una de las más influyentes dentro de esta corriente. Este enfoque se ocupa del análisis de la gestión administrativa, y su planteamiento teórico surge de las Ciencias Empresariales. Al igual la Public Choice parte de la crítica hacia la burocracia pero, a diferencia de esta, lo hace desde una óptica organizacional y con elemento de gestión.

Existe una corriente que, asimilando la administración a la gestión, ambiciona construir una disciplina nueva alrededor de ese objeto específico. Esta disciplina puede revestir diversas formas, pero la mayoría la concibe como una ciencia del manejo, de la organización racional de los medios materiales humanos con el fin de alcanzar en condiciones óptimas un objeto determinado. Bajo este aspecto, actualiza la reflexión iniciada por Taylor y Fayol, al buscar el mejoramiento de los métodos de trabajo en la empresa: simplemente, el esfuerzo de teorización está más sistemáticamente desarrollado, el planteamiento de la tesis se vuelve más fino, más matizado y más abstracto, la noción de provecho máximo es desterrada y cede su lugar a la más neutra de la eficiencia. Todo esto ocurre a dar a los teóricos del management (gerencia) la apariencia de un conocimiento elaborado científicamente y les permite, en forma paralela, penetrar en el sector público (Chevallier, 1985: 24-25).

En definitiva, el debate entre los intelectuales del área se da en medio de un fuerte cuestionamiento al comportamiento de la burocracia y la necesidad de encontrar salidas a la crisis que enfrentaba la Administración Pública tradicional. Estas dos corrientes vienen a confirmar lo que ya se venía alertando tiempo atrás, esto es, una administración burocrática con un modelo que no se ajustaba al nuevo contexto. Estos argumentos son calificados como letales hacia la administración tradicional, y ello muy a pesar de tener ópticas diferentes; no obstante, desean y procuran los mismos objetivos, esto es, convertir a la Administración Pública en una nueva institución garante de servicios públicos de alta calidad hacia los ciudadanos.

Ambos enfoques se les conoce, también, como paradigmas gubernamentales y gerenciales; el desarrollo de estos se debe a la necesidad de aplicar los cambios que para el seno del sector público se venían pregonando desde los años setenta. Desde el punto de vista teórico, el cuestionamiento ha sido muy fuerte hacia el modelo clásico-burocrático por parte de estas dos corrientes, siendo la public choice la más certera desde el punto de vista de su coherencia teórica interna y desde la perspectiva utilitarista de sus fundamentaciones, a la vista de que se esfuerza por impedir que las imperfecciones de los mecanismos estatales no sean superiores a las imperfecciones que se quieren remediar, por conseguir instrumentos de intervención colectiva más eficaces, y en fin, por evidenciar que el funcionamiento de las instituciones públicas tiene sus fallos (costes), evidenciados por el hecho de que la actividad estatal rectificadora de la actuación espontánea del mercado aparece interferida y obstaculizada (obstruida, alterada y/o modificada) por las presiones de los beneficiarios potenciales

de aquella actividad, con lo cual, logra complementar los fines del Estado y ayuda a garantizar la prestación eficaz y económica de los servicios públicos.

Sin embargo, no hay que perder de vista que esta última corriente incurre en la falacia naturalista, tanto al pretender –fallidamente- dismantelar el Estado de bienestar por su ineficacia e ineficiencia (escenario de lo fáctico –del ser-) y con base en estas proponer un modelo de elección pública (escenario de lo normativo –deber ser-) que no aparece justificado sino, y sólo, por aquellas disfuncionalidades, cuanto al intentar justificar la elección pública con base en las anormalidades de la intervención estatal per se, lo que lleva de suyo que la viabilidad de los modelos de elección pública propuestos carezcan de justificación razonable, toda vez que la public choice no se dedica a fundamentarlos allende la fallas del Estado de bienestar. Por estos derroteros, el proceso de reforma se ha inclinado más hacia los temas de gestión, lo que viene motivado, en parte, por la entronización del neoliberalismo como modelo emergente a escala mundial.

En el contexto de estas dos tensiones, dos conjuntos de ideas han venido a influir sobre el diseño de los sistemas de gobierno (governance) y de gestión. Estos dos conjuntos no están totalmente desvinculados de las repuestas políticas denominadas neoconservadoras, aunque son dos grupos con identidades diferentes. El primer conjunto de ideas emana de la escuela de pensamiento conocida como <<Teoría de la Elección Pública>> (Public Choice Theory), la cual se centra en la necesidad de reestablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. El segundo conjunto de ideas, conocido actualmente como la Escuela de Pensamiento Gerencial, se centra en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia. Tomados conjuntamente,

estos dos grupos de ideas han tenido un profundo impacto en la forma en que los gobiernos se han estructurados para llevar a cabo su propósito de administrar y gobernar los asuntos públicos. (Brugue y Subirats, 1996,493).

Estas dos corrientes han logrado de alguna manera generar un debate, y es en torno a quienes realmente deberían detentar el poder dentro de las organizaciones públicas. En otras palabras, surge la discusión de a quienes, entre los políticos y los burócratas, les correspondería ostentar el poder dentro de las mismas. Se pretende buscar los mecanismos que permitan frenar el poder que dentro de las instituciones públicas tiene la burocracia, pues al momento de cuestionar el disfuncionamiento administrativo, la crítica recae –fundamentalmente- sobre los políticos, y muchas veces se deja a un lado el papel –determinante en algunos aspectos- asignado a los burócratas, toda vez que son ellos los que, en no pocas ocasiones, poseen realmente el poder para decidir.

## **2.- Política democrática y administración pública.**

No obstante lo anterior, también existe, en el marco de estas dos corrientes de pensamiento, la pretensión de configurar modelos de análisis que permitan fundar las bases de los límites a la injerencia política sobre la administración, es decir quitarle la naturaleza política a las instituciones administrativas y dejarla al margen de penetración de ésta, con lo cual se le estaría vedando su propia esencia, ya que la misma es política por su propia naturaleza y no es concebible su estudio fuera de la acción del Estado, con lo que se estaría condenando a la Administración Pública a ser una simple organización de técnicas ejecutoras sin criterio de decisión. Esto constituye otra razón por la que se confirma lo que apuntábamos más arriba: que las

críticas y las consideraciones formuladas a la Administración Pública desde la corriente de la elección pública son más acertadas que las del gerencialismo.

La crítica que efectúa la elección pública a las instituciones y al modelo burocrático de administración es más demoledora que la del gerencialismo, ya que éste último apenas logra despegar de la casuística y los intereses del mundo de los negocios. Las ideas de la elección pública tienen una construcción mucho más sistemática y su crítica a la burocracia tiene intuiciones acertadas que si no constituyen, como pretende, una explicación completa del fenómeno y por ello lo distorsionan, ponen de manifiesto aspectos que son difíciles de ignorar. La teoría de la elección pública se «centra» en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia... (el gerencialismo) en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia. La elección pública pretende limitar la autonomía de la burocracia retomando su control en nombre del gobierno administrativo; el gerencialismo pretende preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos” (Oliás, 2001: 10- 11).

Las circunstancias de hoy con respecto a la clasificación de las actividades administrativas dentro de los sistemas políticos, más que ver si debe o no ser política la administración, consiste en poder resolver de una vez por todas las anfibologías que se han ceñido entre la distinción de lo público y lo privado. No hay que dejar de reconocer que existen unas diferencias significativas entre las organizaciones públicas y privadas, por lo tanto es irrefutable obviar esa realidad. En efecto, la primera está relacionada con la acción pública y la prestación de servicios, y su objetivo principal es suministrar servicios a la población; la segunda, en cambio, se refiere concretamente al mercado y, por consiguiente, su objetivo básico es

el lucro. Sin embargo, la Administración Pública también tiene un modo específico, ya que la misma está formada con perfiles organizativos tan igual como los tienen las empresas privadas y demás organizaciones sociales modernas.

De este modo la relación entre Administración pública y organizaciones en general responde a las que existen entre la especie y el género. No se puede negar la aplicación a las Administraciones públicas de conocimientos y principios válidos para todas las organizaciones, pero la cualificación deriva de la titularidad del poder y el aseguramiento del sistema de dominación dota a aquella administración de una entidad formidable respecto a las demás organizaciones que justifica sobradamente un tratamiento separado (Baena, 1985: 33).

El estudio sobre los sistemas administrativos estatales implica la solución previa de ciertos equívocos, en cuanto a términos y conceptos que son inherentes al objeto de estudio. Dentro de estos, y como problema de entrada, nos interesa referirnos, específicamente, a una de esas ambigüedades, que aquí pretendemos examinar, esto es, lo concerniente a la existencia (o no) de legitimidad con respecto a las diferencias entre lo público y lo privado.

Los partidarios de las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas suelen reservar el uso del término “burocracia” sólo para las organizaciones públicas. Además de ello, hacen una distinción de las agencias públicas con respecto a las empresas privadas en torno al ambiente en donde unas y otras funcionan, es decir el mercado en el caso de las organizaciones privadas, y el sistema político institucional normalizado por un ordenamiento jurídico, en el caso de las organizaciones públicas. Por otro lado, están los que parten del criterio de las semejanzas existentes entre ambas organizaciones, los que establecen sus posturas sobre la base

de una severa crítica a la anterior posición. Ellos insisten, por un lado, en tratar de minimizar sus diferencias y, por otro, resaltan sus coincidencias. No obstante, desde esta posición corre el riesgo de que lo público sea absorbido por lo privado, olvidando que hay muchas cosas en las organizaciones públicas que no son aplicables al mercado.

Lo más útil (y, posiblemente, lo correcto) sería comprender que debe haber una convergencia entre ambas administraciones, implicando una cooperación entre ambos sectores. Es decir, lo público puede fortalecerse con la experiencia de lo privado en cuanto a eficiencia y eficacia, y lo privado necesitaría de lo público para poder operar. Paralelamente a estas dos corrientes, surge una tendencia más objetiva que viene a contraponerse, y responde a las directrices que están surgiendo en la actualidad, puesto que el contexto socioeconómico actual ha permitido un estrecho acercamiento entre lo público y lo privado. Ahora asistimos a una aproximación sin complejos entre organizaciones públicas y privadas como consecuencia de los nuevos tiempos; se trata de un rol interactivo que ambas organizaciones han decidido asumir de manera conjunta en tiempos de cambios.

Esta tesis se presenta generalmente en dos versiones distintas, no necesariamente complementaria. La primera versión es aquella según la cual se asistiría a un doble y paralelo movimiento; por un lado, las agencias públicas, al incorporar criterios de productividad, dan vida a nuevas tecnologías administrativas para acrecentar su propia eficiencia en relación a las metas marcadas y se aproximan al menos en parte a la competición del mercado; por otro lado, y sobre todo, las empresas privadas al agigantarse y burocratizarse asumen modalidades de funcionamiento casi no discernibles de las organizaciones públicas. La segunda versión es aquella según la cual la creciente

intervención estatal en los procesos socio-económicos, al multiplicar los contactos y las conexiones entre empresas y el estado, superado un cierto umbral hace esfumarse la tradicional distinción entre lo público y lo privado. En consecuencia, las empresas asumen funciones públicas mientras el Estado se transforma en un campo (o en un sistema de campos interdependientes), dentro del cual operan, en alianza o en competencia, grupos y empresas económicas privadas (Panebianco, 1998: 367).

Lo público se reivindica desde la óptica de la Ciencia Política y de la Administración, el cual puede interpretarse como aquel espacio perteneciente a una población o, también, a un conjunto de personas que recurren a utilizar un lugar o una institución con alguna finalidad específica; en este caso la Administración sería la encargada de la ejecución de dichos asuntos. Paralelamente a esto, las Administraciones Públicas, en cuanto conjunto de organismos, no tienen la potestad de escoger ni el lugar ni el ámbito para sus actuaciones, dado que los mismos están establecidos por las normas y las leyes que son hechas por los representantes de los mismos ciudadanos. Es por ello que el arte de administrar lo público no es tarea fácil de comprender, ya que la gestión de los intereses colectivos están expuestos a presiones de carácter político, haciendo que los organismos públicos sean mucho más complejos que los privados.

Así, la Administración Pública tiene fines muy variables desde el punto de vista ideológico y práctico, dado el carácter electoral a que son sometidos los asuntos públicos, cosa que no sucede en el ámbito privado. En el espacio público existe una presión de los electores hacia los gobernantes para que cumplan con sus ofrecimientos, y cuando estos últimos no toman medidas drásticas por falta de voluntad política, suele

generarse una frustración en la población por el incumplimiento por parte del gobierno en su mandato. Por tanto, es difícil evaluar la Administración en cuanto a su rendimiento si por ello se entiende lo que en el ámbito privado se conoce como maximización y rentabilidad, y esta dificultad incide en la calidad de los servicios, en la que hay una falta de criterios objetivos y de equidad en las organizaciones públicas. Habría que sumarle a ello el tipo y la calidad de los recursos humanos que debería laborar en tales organizaciones, y conciente de esto podría argumentarse entonces que la Administración pública está todavía lejos de una verdadera gestión eficaz y eficiente.

Los buenos gobiernos democráticos suministran los productos que quieren el electorado en forma eficaz, eficiente y honesta. Sin embargo, el principal problema, o “el problema”, del gobierno es que los electores (los “mandantes”) logren que el gobierno (“el mandatario”) cumpla con su mandato. Este problema de relación “mandante-mandatario” surge en la medida en que el mandatario tiene oportunidades de actuar en su propio interés, en lugar del interés del mandante. La relación mandante-mandatario abarca la larga cadena de responsabilidad que va desde los votantes, a través de los representantes políticos y órganos públicos, hasta los burócratas del sector público (Shepherd, 1999: 1).

Los tiempos en que la gestión pública se consideraba de manera general un ente nacido sólo para formular políticas y distribuir recursos e implementar programas, quedó atrás; ahora más que una formulación de políticas es necesario una razón política para hacer frente a la crisis de la Administración Pública tradicional, y la única repuesta debe ser una fuerte presión política para hacerle frente a problemas como el estancamiento económico, la inflación, la recesión, la pérdida del empleo, los problemas estructurales,

fiscales y financieros de los Estados y, en fin, el discernimiento negativo de los ciudadanos hacia la burocracia.

Las tendencias actuales ahora giran en tratar de convertir al burócrata en un gerente, y ya se habla de las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Es una corriente con un fuerte impacto arrollador hacia todo aquello que dentro de la administración critican a los que se empeñan en desvincular el modelo clásico burocrático de las técnicas de gestión. Se parte del criterio que así como han tenido éxito las técnicas de gestión en las organizaciones privadas, también lo podrían tener en las organizaciones públicas, por lo tanto las organizaciones públicas deberían imitar a las organizaciones privadas para innovarse y modernizarse.

La referencia al pensamiento y las técnicas del management en la Administración Pública no constituye un aporte original de los programas de modernización administrativa. En sus orígenes, el management adopta una vocación universal y uno de sus precursores, H. Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su Teoría administrativa del Estado. El management –movimiento que ha ganado madurez y notoriedad en los Estados Unidos gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos de trabajo y la responsabilidad individual- ha tenido, desde sus orígenes, un considerable eco en la administración pública estadounidense. No hay que olvidar que ya a finales del siglo XIX Woodrow Wilson, considerado el precursor de la ciencia de la administración en los Estados Unidos, reclamaba la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a éstas últimas de métodos científicos de trabajo (Echebarria y Mendoza, 1999: 17).

A partir de los años ochenta y principios de los noventa, hay un replanteamiento político y económico brotado del nuevo contexto internacional, con lo cual las transformaciones vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países desarrollados. La situación cambiante obligó a reformar o, mejor dicho, a modernizar las Administraciones Públicas en estos países. Había que reconducir y, en muchos casos, desmontar lo que cinco décadas antes se había consolidado.

Las críticas hacia el Estado social fueron muy devastadoras, las mismas se dirigen fundamentalmente hacia la burocracia y buscaban maximizar su posición dentro de la Administración, siendo los instrumentos del Estado para la formación de su voluntad interventora. Por otro lado, los ataques van también hacia un Estado patrono o manager, poseedor de un gran número de empresas. Los reproches neoliberales se ponen de manifiesto sobre los enormes costos de estas actividades empresariales estatales con moderada tendencias hacia la baja en los resultados. Los escasos beneficios, sumados a ellos el déficit fiscal, impulsó a que muchos programas sociales bajaran su calidad, lo que llevo a que la realidad social cambiara radicalmente.

Por influjo de la actuación estatal, la realidad social cambia, de forma que cuando pretende resolverse un problema concreto éste se ha transformado o ya no existe de modo que se generan nuevos problemas que hay que solucionar. Y así, en una espiral sin fin. La crítica se dirige a uno de los puntales sobre los que se asienta el Estado social: su función correctora de las insuficiencias del mercado para distribuir correctamente los recursos a través de la planificaron económica y el empleo de medidas fiscales. De hecho, esta practica lo que ha demostrado, para los liberales, es que la actividad estatal es más ineficaz que el mercado mismo, que coarta el

libre despliegue de las capacidades individuales y que lo único que se logra es que el Estado lo invada todo, que se entrometa constantemente en la sociedad civil (Martínez de Pinsón, 1994: 252).

La crisis del mundo desarrollado se evidencia notablemente con el déficit fiscal, y cuando se arrecia la crítica liberal -denunciando el enorme aumento del poder del Gobierno y del Estado- se llegó a pensar que dicha crisis terminaría por acabar con el Estado del Bienestar. Para los pensadores neoliberales, la crisis del Estado es crónica y la única salida es el repliegue del Estado social y dar paso al Estado liberal. Este sería el encargado de reducir el déficit fiscal, controlar la inflación, acabar con el desempleo y, sobre todo, reduciría el excesivo crecimiento de la burocracia, la cual han manifestado que se ha convertido en una especie de grupo de presión con un alto nivel de poder, capaz de condicionar la política del gobierno. En fin, desde esta perspectiva, la injerencia y la invasión estatal se ha convertido en un problema social, dado que ha coartado la libertad y la capacidad de los individuos frente a un todo poderoso y entrometido aparato estatal.

Sobre todo, la injerencia estatal en los ámbitos sociales privados no es más eficaz en lo que a productividad se refiere, sino todo lo contrario, es mucho más ineficaz: la flexibilidad, inventiva, sentido de oportunidad, agilidad, constancia, rapidez y otras mil virtudes que adornan a la empresa privada en la constelación liberal son sustituidas por la rigidez, rutina, inercia, pesadez, irresponsabilidad, lentitud, inconstancia y falta de sensibilidad de la empresa pública, en manifiesto detrimento de la sociedad en su conjunto. (Cotarelo, 1990: 99).

Inicialmente, es en el mundo anglosajón donde se empieza a mirar hacia la gestión privada como mecanismo de búsqueda para

la solución a los problemas que estaba padeciendo la gestión pública. Las técnicas del “management” es decir, la destreza de dirección y gestión de una empresa, la cual es considerada como propia de las organizaciones privadas, se empiezan a introducir de manera exitosa en las organizaciones públicas anglosajonas a partir de 1979. Esta práctica que forma parte del enfoque conocido como gerencialismo o gestiológico tiene por objeto la noción misma de la gestión dentro de las organizaciones públicas prestadora de servicios, y es a su vez la intención de esta visión empresarial darle una neutralidad política a la gestión pública. Dicho enfoque surge en los Estados Unidos, pero ha logrado expandirse hacia Europa y Latinoamérica en los últimos tiempos.

Durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaron como respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de la actividad pública (desde la educación hasta el saneamiento). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podría perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del Estado benefactor” (Echebarría y Mendoza, 1999:16).

Las reformas de la décadas de los ochenta y noventa estaban dirigidas a que las instituciones administrativas contribuyeran a la reducción y limitación del Estado interventor. En esa misma línea de cambios se hicieron profundas e importantísimas

reformas en la política económica, este ajuste se conoció como las reformas de primera generación o “Consenso de Washington”, donde lo prioritario era el ajuste macroeconómico. Estos nuevos reformadores se concentraron en transformar las instituciones públicas con la intención de que el Estado se descargara de sus injerencias y responsabilidades en el ámbito económico. Se reestructuró el tejido institucional para organizar mejor los mecanismos de asignación de recursos fiscales, gestionar y reducir el empleo público, y establecer unas relaciones con el mercado desde los ámbitos institucionales que era lo prioritario de estas reformas. Los cambios que se avizoraron en los años ochenta tuvieron sus aciertos en lo económico pero en lo social dichas reformas se quedaron cortas.

Esto trajo consigo que una década después existiera la necesidad de impulsar nuevamente una serie de reformas, pero de índole administrativa que involucraría a todo el sector público. Ahora la primacía era atender las necesidades de la población, y así poder paliar las consecuencias sociales que acarrearón la implementación de las políticas de ajustes macroeconómicos. Se requería de algo más que pudiera garantizar o fortalecer las reformas de tipo económico que se habían impulsado anteriormente. Si no se reformaba o se modernizaba al sector público las reformas de índole macroeconómica estaban condenadas al fracaso.

Representa el punto de partida de la era post Washington o de las llamadas reformas de segunda generación, en las que evidentemente está incluida la reforma administrativa, cuyo propósito se centra en la construcción de una Administración Pública de alta calidad y de otros temas de igual importancia como el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, la profesionalización de servidores públicos, el combate a la corrupción

y la gobernabilidad democrática. Se consideran que las reformas de la segunda generación, a diferencia de la primera etapa de reformas, centran más su atención en aspectos de carácter cualitativo, tendientes a regular y controlar los procesos de desregulación, privatización, liberación y calidad, tanto en la actuación como en el tamaño de los Estados (Martínez Púon, 2003, 23).

La crisis que se evidencia entre los años sesenta y setenta en los países desarrollados con respecto al futuro del Estado del bienestar como consecuencia del aumento del déficit fiscal, permite que esos países empiecen a tomar como base y fundamento la llamada cultura de la escasez, es por ello que en sus Administraciones inician una serie de cambios institucionales profundos. Era necesario tomar medidas fiscales para frenar la crisis, pero también existía un interés político por mejorar la prestación de los servicios públicos dado que era un clamor ciudadano. No se quería correr el riesgo del desmejoramiento de los servicios por la falta de recursos, por lo que fue prioritario buscar formas alternas para reducir los gastos, y seguir prestando servicios de buena calidad, en otras palabras, buscar fórmulas de hacer más con menos, es decir maximizar los recursos para que puedan alcanzar para todos.

En los años sesenta y setenta, se llevaron a cabo algunas iniciativas con el objetivo de mejorar el rendimiento de las organizaciones públicas, resolviendo todo aquello que se percibía como una seria deficiencia de los métodos establecidos de trabajo. La primera de estas iniciativas fue mejorar la calidad y la cantidad de la información al alcance de los decisores políticos y de los gestores públicos, así como impulsar una comunicación y coordinación más eficaz entre estos dos últimos (Elcock, 1996: 425).

La tendencia es clara, al inicio del siglo XX la burocratización era inminente, ahora

entrando al siglo XXI la predisposición aparentemente es hacia la desburocratización, con lo que podría inducirse hacia el desmantelamiento del Estado administrativo. La profundización del interés por esta tendencia se da en los años ochenta con la llegada de la crisis del Estado de bienestar y el derrumbe del socialismo real, que para muchos autores es la presencia de la retirada de la burocracia tal como fue diseñada a mediados del siglo pasado, es en definitiva, el resquebrajamiento de la organización piramidal como una autoridad dominante, dando paso a unas relaciones más de tipo horizontal y con redes de reciprocidad.

El denominado paradigma burocrático parece estar llegando a la fase final de su existencia, aún cuando los rasgos nítidos del nuevo paradigma no parece surgir con plena capacidad para dibujar un nuevo mapa cognitivo que auxilie en la percepción coherente y sistemática de la realidad cambiante a la que cotidianamente se hace frente (Villoria, 1996: 16)

### **A modo de conclusión**

A través de la elección pública y del gerencialismo el pensamiento liberal-democrático se presenta ahora como un modelo estatal bien desemejante al conformado en el Estado social. Se pretende con dicho pensamiento rescatar la ternaria doctrina política de la relación Estado-sociedad-individuos, donde se mira al Estado como un agregado de instituciones políticamente neutrales respecto a ímpetus de intervención social. El Estado sería preciso para erigir, delimitar y fortalecer el marco regulador donde operaran las diversas fuerzas políticas económicas y sociales. La neutralidad y la pasividad estatal es el principio básico del liberalismo que garantiza un esquema de reglas de juego claras para la vigilancia y su control. La tradición liberal presenta un modelo estatal, “como

un conjunto de instituciones políticamente neutrales y ajenas a otras fuerzas sociales. El Estado es necesario para crear, definir y reforzar el marco regulador en el que operan las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales” (Picó, 1990: 4).

La crisis del Estado de bienestar y la entronización del neoliberalismo como modelo económico, no sólo ha resultado ser un impacto para el ejercicio del gobierno, sino para el propio desarrollo de una Administración Pública verdaderamente democrática. Esta crisis, revelada por la dificultad en materia fiscal y en la intervención de los ciudadanos en las políticas públicas, en que se ven inmersos los gobiernos para poder cumplir los compromisos con los ciudadanos, dio origen a una serie de reformas en el sector público con la fina intención de adaptar los aparatos administrativos del Estado a los nuevos tiempos que se avecinaban dentro de una filosofía privatizadora y desreguladora.

El proceso generalizado de reformas de la gestión pública que ha protagonizado la administración pública durante las dos últimas décadas (...), ha sido promovido principalmente por la necesidad gubernamental de responder a una situación de crisis fiscal: fruto, por un lado, de los cambios en el sistema económico internacional y, por otro lado, de la creciente demanda de servicios y de regulaciones que reciben los sistemas políticos nacionales. Esto ha provocado tensiones que han conducido a elaborar respuestas políticas de gran envergadura, enfocadas al control presupuestario y a la reducción de los servicios públicos, así como a una serie de medidas encaminadas a privatizar las operaciones gubernamentales y a desregular las actividades de las empresas privadas. (Brugue y Subirats, 1996: 493).

En fin, los nuevos tiempos indican que la sustitución del modelo clásico-

burocrático es un hecho consumado. Hay un nuevo paradigma que está siendo discutido de manera reiterada, y se está buscando suplantar a un modelo que es considerado como anacrónico y fuera del contexto socio-económico actual. Las nuevas propuestas burocráticas tienen por objeto reflexionar sobre lo concerniente a la acción gubernamental, y su fin principal es reinventar al gobierno para hacerlo más funcional tanto en lo teórico como en lo práctico. Se le conoce como Nueva Gestión Pública y parte del postulado de las tres E (economía, eficiencia y eficacia) para la acción de gobernar; su búsqueda es la transformación del tan cuestionado sector público. Nadie dentro del mundo académico se imaginó la turbulencia y la rapidez de los cambios que vendrían, y al sometimiento del mundo global. Es por ello que tampoco la Administración Pública vaticinaba dichos cambios, he allí en parte el poco interés por experimentar la urgencia por atender las recomendaciones dictadas desde la economía, la eficiencia y eficacia.

### Referencias bibliográficas.

- Baena M. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos. 1985.
- Brugué Q y Subirats J. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: MAP. 1996.
- Buchanan J. y Tullock G. *El Cálculo de consenso (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*. Madrid: Planeta-Agostini. 1993.
- Chevallier J. *Ciencia Administrativa*. Madrid: INAP. 1985.
- Cotarelo R. *Del Estado del bienestar el Estado del malestar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 1990.

- Diez Moreno F. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2004.
- Echebarría K y Mendoza, X. *¿De burócratas a gerentes?* Washington: B I D. 1999.
- Elcock H. *Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública*. En Brugue Q y Subirats J (Coords.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP. 1996. P. 419-446.
- Frederickson H. G. *Nueva Administración Pública*. México: Noema Editores. 1983.
- Lepage H. *Mañana el liberalismo*. Madrid: Espasa Calpe. 1982.
- Martínez de Pinsón J. "La crítica neoliberal al Estado social". *Revista Doxa*. 1994, N° 15-16 (2): 243-270.
- Martínez Puón R. *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectiva*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2003.
- Meny Y y Thoenig J. *Las Políticas públicas*. Barcelona (España): Ariel. 1992.
- Niskanen W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton. 1971.
- Olías de Lima B. *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall. 2001.
- Panebianco A. *Las burocracias públicas*. En: Pasquino, G (Coord.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza. 1998. p. 365-407
- Peters G. *La política de la burocracia*. México Df.: Fondo de Cultura Económica. 1999.

- Peters T. y Waterman, R. H. *In search of the excellence*. Nueva York: Harper & Row. 1982
- Picó J. *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Madrid: Siglo XXI. 1990.
- Salinas J. Prólogo al libro de Buchanan J y Tullock G. *El Cálculo de consenso (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*. Madrid: Planeta-Agostini. 1993.
- Shepherd G. “El desafío de la reforma administrativa en América Latina”. *Reforma y Democracia*, N° 13. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo. 1999.
- Villoria M. *La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia*. Madrid: Ministerio de Administración Pública. 1996.
- Waldo D. *Administración Pública*. México: Trillas. 1982.
- White L. *Introducción al estudio de la Administración Pública*. México Df.: Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional. 1964.