

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DE CAMBIO¹

Julio César Fernández Toro

**Secretario General
del Centro Latinoamericano
de Administración para el Desarrollo
-CLAD-**

INTRODUCCIÓN

Gracias a la gentil invitación de los organizadores del **V Congreso de Gestión Empresarial y Administración Pública** para dictar la conferencia inaugural del evento en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, y por darnos la oportunidad de compartir con autoridades y funcionarios gubernamentales, gerentes y profesionales empresariales, líderes y activistas del sector social, profesores e investigadores universitarios y consultores que participan en este prestigioso Congreso.

El tema sobre “La Democratización de la gestión Pública” se encuentra en plena vigencia. En la actualidad encontramos que sobre las formas de organización y funcionamiento del estado y de las maneras de gestionar lo público se están produciendo muchas transformaciones en la región. Documentos como “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” y el “Codigo Iberoamericano de Buen Gobierno”² resaltan las tendencias que se encuentran en pleno desarrollo en Iberoamérica.

Existe una relación directa entre la variable institucional y el rendimiento social, político y económico de los países, y en particular, hay una relación entre una cierta racionalización de la organización y funcionamiento del Estado y de las maneras de gestionar lo público y el desarrollo de las naciones.

Es por este motivo la importancia de evaluar los actuales modelos de Estado y formas de gobernar y, de ser necesario, adaptarlos conforme a las nuevas condiciones que nos impone la realidad y las orientaciones que en consecuencia demanda hoy la gestión de lo público, para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia a la vez que se cumplen con los fines de bienestar y justicia social.

Pero antes de referirnos a las tendencias actuales de la gestión de lo público en Iberoamérica, recordemos brevemente la importancia de racionalizar la organización y el funcionamiento del Estado, los avatares de su burocratización y las condiciones presentes en el ámbito de lo público que exigen una nueva adaptación del aparato institucional público, y de la naturaleza de las capacidades del liderazgo y de la función pública.

¹ Documento para la Conferencia inaugural de GESEMAP 2006. 4 de Julio de 2006

² El texto completo de estos documentos puede encontrarse en el portal electrónico del CLAD: www.clad.org.ve

I. EL ESTADO PATRIMONIALISTA O PREBUROCRÁTICO Y SUS PROBLEMAS. EL AUTORITARISMO ENTRE OTROS

Una de las claves del desarrollo en las sociedades europeas, norteamericanas y, posteriormente, de otras regiones del mundo, fue la ruptura con las características del Estado preburocrático, cuyo patrón organizativo es el llamado “sistema de botín” del siglo XIX. El Estado preburocrático era susceptible de ser secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales parciales y ajenos al interés general de toda la sociedad. Sirvió de instrumento de dominación política sobre la población y de enriquecimiento económico a favor de las élites dominantes. Por ello está definido por la lógica del clientelismo, esto es, del otorgamiento de prebendas y privilegios de distinto tipo a cambio de lealtad política, y por el patrimonialismo, es decir, por la apropiación de los cargos del Estado para fines privados y el ejercicio del poder como si fuera un patrimonio personal o grupal. Situación que evidenciaba la existencia de un alto grado de autoritarismo en el sistema político y en el Estado.

En el “sistema de botín” que operó en parte del desarrollo inicial del Estado liberal burgués, quien ganaba las elecciones o llegaba al gobierno por un golpe de Estado y establecía una dictadura, lo ganaba todo, ocupando todos los espacios de poder o autoridad en el ámbito público y ejerciendo el poder sin grandes limitaciones, debido a que los mecanismos institucionales existentes no eran suficientemente efectivos para que se ejerciera un adecuado control institucional y social sobre los gestores públicos. Lo cual implicaba en la gestión pública un dominio de la política (de orientación autoritaria) con exclusión de cualquier

racionalidad de orden técnico y un ejercicio del poder sin claras fronteras entre los intereses públicos y los privados (inexistencia de controles democráticos efectivos sobre el ejercicio del poder público).

Una de las causas institucionales que permitían tal situación, era que el ingreso a cargos estatales estaba mediado por relaciones primarias de familia, amistad o compadrazgo y/o por relaciones de pertenencia al grupo político ganador (por vía electoral o cualquier otro medio de acceder al gobierno) y/o a sus asociados en negocios rentistas para los cuales el poder del Estado abría una serie de caminos. El Estado preburocrático que articulaba el “sistema de botín” estaba organizado en torno a principios autoritarios de jefatura política y lealtad a las personalidades, por lo que era inexistente un régimen normativo especial de la función pública. El autoritarismo se imponía como cultura dominante excluyendo los valores democráticos. Nos referimos a mecanismos de democracia efectiva, ya que podían existir prácticas formalmente democráticas como lo eran las elecciones periódicas de autoridades del Estado pero que excluían cualquier medio de control social efectivo sobre la formación de la política y la gestión de lo público.

El empleo de los funcionarios públicos era abierto y no estaba especialmente regulado, de manera que se le aplicaba la legislación laboral ordinaria o de derecho privado. No existía un régimen de carrera administrativa del personal al servicio del Estado cuya administración se ejerciera con sujeción al principio del mérito y a los valores democráticos, ni se realizaba por medios objetivos e imparciales.

En particular, los problemas derivados del Estado preburocrático eran, de manera esquemática, los siguientes:

- Su desempeño resultaba ser ineficiente, con costos elevados frente a al bajo rendimiento de su actividad.
- La gestión pública era ineficaz, con carencia de resultados y productos de calidad satisfactoria y de impactos favorables para la sociedad. No importa que orientación tuviera.
- El aparato público era fácilmente secuestrable por élites dominantes que lo utilizaban para fines propios y no de toda la sociedad. Mostrando su carácter netamente autoritario y antidemocrático.
- En consecuencia, permitía la corrupción de la gestión pública para beneficio particular de las élites políticas, y de los funcionarios públicos y particulares que se encontraban asociados a ellas con dicho fin. Este problema revela nuevamente su orientación autoritaria.
- Era un Estado con una baja capacidad de respuesta a las necesidades sociales, fundamentalmente como consecuencia de una baja capacidad técnica de sus funcionarios, quienes ingresaban al servicio del Estado por clientelismo o compadrazgo. El Estado era normalmente ajeno al logro del bienestar y la justicia social.
- Y, por último, este sistema de función pública no profesional reforzaba los rasgos autoritarios del sistema político, que si bien podía contener elementos democráticos, no pasaba de ser una democracia formalmente representativa pero sin elementos democráticos sustanciales como lo sería el control social efectivo sobre la gestión pública.

Por tales motivos, en su tiempo ese modelo presentaba serias limitaciones al desarrollo del capitalismo liberal, puesto que su sistema de privilegios y accesos

no universales bloqueaba la libre competencia y estimulaba a ciertos grupos particulares en perjuicio de otros. La excesiva politización (dominación por grupos o líderes políticos) de los cargos públicos chocaba con la racionalidad técnica demandada por la emergente sociedad industrial, así como con la continuidad del Estado, y el predominio exclusivo de la racionalidad política (de rasgos autoritarios) reducía las posibilidades de planificación y administración a mediano y largo plazo.

Las prebendas y privilegios del Estado preburocrático también entraban en contradicción con las luchas por la ciudadanía de amplios sectores de trabajadores que perseguían el acceso igualitario a los servicios del Estado (luchas democráticas de reivindicaciones sociales). De ahí las fuertes presiones y tendencias hacia la constitución de un Estado con mayor capacidad para aglutinar intereses difusos, construir intereses generales, mediar entre intereses particulares, posibilitar un acceso crecientemente universal a la ciudadanía y de asegurar un trato objetivo e imparcial a los diversos grupos y sectores sociales. Ese Estado se desarrolló bajo el llamado paradigma racional-normativo o burocrático analizado por el sociólogo Max Weber, cuyos principales elementos exponemos a continuación.

II. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO RACIONAL-NORMATIVO O BUROCRÁTICO

1. La racionalización de la organización y funcionamiento del aparato público

Frente a los problemas originados por el Estado Preburocrático, en el Hemisferio Occidental se desarrollaron reformas

institucionales que se propusieron alcanzar un modelo de Estado que respondiera a los valores de eficiencia, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad e interés general en la gestión pública. Y, de cierta manera, que también respondiera a valores democráticos inicialmente de orientación liberal.

Para lograr tales valores, el nuevo paradigma de Estado se sustentó en dos supuestos básicos:

- Primero, en que únicamente la racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado (la gestión pública) lo permitiría;
- Segundo, que era necesario la distinción y consecuente separación entre las actividades del Estado que siguen una racionalidad propiamente política (esta racionalidad se suponía propia del liderazgo, por lo que dio lugar a algunos conceptos clásicos de liderazgo, como por ejemplo, el liderazgo carismático de Weber) y aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (en las que de cierta manera se excluían funciones de liderazgo).

Las tendencias hacia la racionalización de la organización y funcionamiento del Estado en gran parte de Occidente lo institucionalizaron como una instancia con significativos niveles de autonomía respecto a los intereses particulares, articuladora del desarrollo de las sociedades a través de la administración, la planificación, la regulación y la intermediación (más o menos democrática), así como del acceso universal a servicios públicos especializados (que podría verse como la procura de la democracia social que perseguía la noción del Estado bienestar) y provistos con integridad profesional.

En especial, cabe destacar los siguientes mecanismos que lograron concretar la mencionada racionalización del Estado:

- La preparación de la actividad futura del Estado mediante su planificación institucional, con base en prioridades, políticas y estrategias formuladas racionalmente y que definan claramente los objetivos y las metas que deben ser logradas dentro de parámetros presupuestarios.
- En consecuencia a lo anterior, también era necesario la prevención de los ingresos y de los gastos del Estado mediante una programación presupuestaria regulada públicamente y garantizando la legalidad del gasto mediante la instauración de controles presupuestarios institucionalizados (ello suponía la instauración de ciertos mecanismos institucionales de control sobre la gestión pública más o menos democráticos).
- El establecimiento normativo de la previsibilidad de todas las actuaciones administrativas del Estado en cualquier asunto, mediante su rutinización con la formulación de manuales de procedimientos que garanticen la objetividad, imparcialidad, honestidad y eficiencia de la gestión pública.
- El establecimiento de un régimen de responsabilidad con medios e instrumentos de control institucional sobre el ejercicio de la autoridad pública, que permita establecer la responsabilidad de las autoridades y funcionarios del Estado frente a las decisiones y mediadas que adopten (dicho régimen también se soportaba en la idea de que el poder público es limitado, y que el ejercicio de dicho poder está sometido a controles de los que se puede desprender la responsabilidad del Estado y de sus autoridades, mecanismos propios del ideario democrático).
- El resguardo de la memoria administrativa de la actuación del Estado, mediante la organización de

archivos y registros administrativos seguros. De manera que con posterioridad se pueda conocer pormenorizadamente cómo se actuó y por qué de una manera determinada.

- La adopción de una estructura organizativa ordenada jerárquicamente mediante la asignación y distribución legal de competencias a los entes y órganos del Estado.
- La aprobación de un régimen jurídico especial, de derecho público, que regule las estructuras orgánica y funcional del Estado. Con el cual se garantiza la sujeción de la gestión pública al principio de legalidad y se protege al ciudadano frente a la acción estatal (Estado de Derecho)
- Y, por último, mediante la adopción de un régimen de función pública profesional, con base en el principio del mérito y administrado por medios objetivos e imparciales. Esto es, la burocratización del Estado.

2. La burocratización del Estado con la profesionalización de la función pública

Estos procesos institucionales establecieron una burocracia fundamentada en la relativa separación entre la política (función del liderazgo) y la técnica (función de la burocracia profesional). La política se encarga de la formulación de las grandes decisiones sobre políticas públicas y sus correspondientes estrategias (propia del liderazgo político, entendido en sentido clásico). Mientras que la técnica se encarga de articular una alta capacidad de implementación de decisiones en un contexto de trato objetivo e imparcial con la sociedad, asegurando la primacía de los intereses generales sobre los particulares, sustentadas en la aplicación

de leyes y normas administrativas establecidas para tales fines (propia del estamento de funcionarios profesionales y estables). De esta forma, en la estructura de cargos de la función pública los cargos políticos se diferencian de los cargos técnicos. Los primeros dependen de la rotación creada periódicamente por las elecciones y la representación política (el liderazgo político clásico). Los segundos dependen de reglas del servicio civil profesionalizado que regulan el acceso, permanencia y movilidad de una “carrera administrativa” desarrollada en torno al mérito.

En particular los regímenes de función pública profesional que burocratizaron al Estado se establecieron fundamentalmente con los elementos definitorios siguientes:

- i. El ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos (de racionalidad técnica) opera conforme al mérito profesional (capacidad y desempeño) y mediante medios técnicos objetivos e imparciales que permiten la competencia en igualdad de condiciones (procedimientos e instrumentos: concursos y evaluaciones.)
- ii. Los funcionarios públicos con tareas de naturaleza técnica ingresan a una carrera administrativa con goce de estabilidad en el cargo, sustentada en el desempeño y en el cumplimiento de estándares éticos. Los que desempeñan funciones primordialmente de racionalidad política (el liderazgo, cumplan o no funciones de representación) suelen ser de libre nombramiento y remoción (no disfrutan de estabilidad).
- iii. Los funcionarios públicos están protegidos por una cobertura económica y social que garantiza su vida digna. Ello supone remuneraciones justas, seguridad frente a la adversidad (entre otros la

de la salud) y jubilaciones o pensiones al término de su vida laboral. Esta protección económico-social se otorga a cambio de la exigencia de un buen desempeño, integridad, subordinación disciplinada, actualización de las capacidades a través de la capacitación permanente, mantenimiento de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, y de una ética cuya motivación es distinta a la de la rentabilidad y ha de estar sedimentada en la búsqueda del bienestar general de la sociedad.

- iv. Las tareas de los funcionarios están claramente establecidas mediante la descripción normativa de los puestos de trabajo (listado de competencias y actividades).
- v. Hay una diferenciación clara de los puestos de trabajo según sus tareas mediante un tabulador o clasificación de cargos.
- vi. A los funcionarios públicos se les pagan salarios adecuados según las responsabilidades de cada puesto de trabajo o cargo (descripción normativa de puestos y clasificación de los cargos) y el desempeño. Existe por lo tanto un tabulador de remuneraciones articulado con el tabulador de cargos.

De esta forma, el proceso de racionalización de la organización y funcionamiento del aparato público permitió en un buen grado la superación del Estado patrimonialista y clientelista, y uno de los factores sustantivos de la racionalización institucional lo constituyó la instauración de regímenes legales de función pública profesionalizada.

Como lo expuso Máx Weber:

“Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de

*fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado no es sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración”*³

Con ello se logró, en los países que lo adoptaron plenamente, el desarrollo de capacidades para construir intereses generales a partir de niveles de autonomía de los órganos y entes del Estado respecto a los particularismos de los diversos grupos políticos y sociales. La normativización de la función pública crea, en principio, un sistema integral basado en estándares aplicables para todos y hasta cierto punto protege a los funcionarios de la cooptación por los intereses políticos o particulares, o por lo menos, crea un sistema donde dicha cooptación no constituye el principal patrón organizativo del Estado. Además que se suponía era una garantía de el Estado fuera un instrumento al servicio de toda la sociedad y no de una parte de ella (idea sustancialmente democrática).

Como se expuso arriba, la diferenciación entre los grandes tipos de funcionarios públicos se soportó en la relativa separación entre las racionalidades política y técnica. La política era la racionalidad que correspondía al liderazgo político clásico, el cual

³ *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, (1992; 730-731).

dependía de una rotación periódica por vía electoral, y desempeñaba fundamentalmente, aunque no exclusivamente, la función de representación política en el sistema social. En consecuencia, el concepto de liderazgo en el modelo de Estado burocrático o racional-normativo estaba asociado a una visión estrictamente política, pero de orientación más o menos democrática, a diferencia de la orientación netamente autoritaria que estaba presente en el Estado preburocrático o patrimonialista.

En la práctica, la apreciación de cuáles cargos implicaban funciones de naturaleza política (liderazgo), y que por consiguiente estaban excluidos del régimen profesional de la carrera administrativa y sus funcionarios no disfrutarían de estabilidad en el cargo, era una decisión discrecional del legislador y, en algunos casos, por delegación del legislador una decisión discrecional de la propia autoridad administrativa.

3. Algunos problemas derivados de un desarrollo rígido del Estado Burocrático

En muchos casos, el desarrollo del Estado burocrático o racional normativo, cimentado en sistemas de función pública profesional que comprendían la carrera administrativa, no solo brindaron a los funcionarios públicos una **estabilidad relativa** en el trabajo, limitada por el resultado de verificaciones periódicas de la idoneidad, desempeño y capacidad profesional del funcionario, sino que en la práctica se produjeron desviaciones que crearon situaciones de **inamovilidad absoluta** en la que los funcionarios no eran sometidos a evaluación o control, o estos resultaban en procedimientos formales sin consecuencia alguna sobre la estabilidad.

De otra parte, y como lo había sugerido Max Weber, a pesar de las bondades del paradigma racional-normativo con que se supera el Estado patrimonialista o clientelar, el desarrollo del modelo burocrático o racional normativo de Estado posibilitaba que el cuerpo de funcionarios profesionalizados: “la burocracia”, adquiriera tal poder que lo autonomizara frente a las autoridades (liderazgo político) de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y frente a la sociedad. Así, el cuerpo de burócratas podía escapar de los controles institucionales y sociales, desarrollar sus propios intereses particulares e, incluso, secuestrar al Estado.⁴ Paradójicamente, el mecanismo que pretendía proteger al Estado de ser secuestrado por intereses particulares podía convertirse en el nuevo instrumento de su secuestro (el instrumento que se suponía garantizaba el carácter democrático de la gestión pública devino en antidemocrático).. Del secuestro externo se pasa al secuestro interno.

Las críticas formuladas desde las sociedades llamadas desarrolladas al modelo burocrático de organización estatal y que se vinculan con los sistemas de carrera administrativa son principalmente las siguientes⁵:

- Rigidez orgánica derivada del excesivo formalismo en la regulación de los puestos de trabajo. Lo que se origina en la concepción que identifica a cada funcionario público con un cargo u órgano, de manera que la estructura orgánica resultante

⁴ Estas tesis son desarrolladas básicamente en sus Escritos Políticos de 1918, en ellos se relata la situación de Alemania luego de perder la Primera Guerra Mundial así como la deformación que frente al tipo ideal construido se había constituido la burocracia profesional alemana.

⁵ Problemas que por cierto no son privativos de los Estados u organizaciones públicas y que se encuentran también presentes en las organizaciones privadas o empresariales.

está determinada por la estructura de cargos. Con ello, la organización del Estado no puede modificarse fácilmente para adaptarse a los cambios en la misión, objetivos y metas que debe alcanzar, a la necesidad de modificación de las estrategias, a la variación de los recursos disponibles o a la transformación de las condiciones bajo las que debe actuar el Estado en la realidad.

- Inflexibilidad funcional por el excesivo formalismo en la descripción normativa pormenorizada de las tareas de cada puesto de trabajo. Con lo que es imposible reorientar el trabajo de los funcionarios hacia actividades nuevas o distintas a las que tiene descritas normativamente.
- Incremento innecesario del número de funcionarios, debido a que el sistema de función pública profesional puede adoptar un funcionamiento perverso con el fácil acceso a la carrera administrativa por vías distintas a las de los concursos y las evaluaciones competitivas, objetivas e imparciales, mientras que una vez en la carrera, con condiciones que generan la inmovilidad absoluta del funcionariado, es imposible sustituir a los malos funcionarios con unos mejores, por lo que se opta por ingresar nuevos funcionarios sin remover a los ya existentes. Por ello se suelen crear dependencias orgánicas a las que se trasladan los funcionarios no deseados, que en la práctica constituyen bolsones de funcionarios incapaces e ineficientes que son privilegiados con la inmovilidad a costa del erario público.
- Asimetría de la carga de trabajo entre las distintas componentes de la organización, debido a que la rigidez orgánica y la inflexibilidad funcional

impide la redistribución racional de funcionarios de conformidad con las necesidades del servicio. Ello genera una incapacidad de la administración de personal para movilizar funcionarios hacia las unidades orgánicas que por cualquier motivo presentan un aumento de sus requerimientos de funcionarios a pesar de que en otras unidades exista personal ocioso.

- Reducción de la capacidad de respuesta del Estado a las necesidades sociales y a los requerimientos del entorno debido, primero, a los problemas antes mencionados, y segundo, por la tendencia a desestimar el mejoramiento de la capacidad y del desempeño de los funcionarios públicos. En efecto, cuando en los sistemas de función pública profesionalizada no se realiza la evaluación del desempeño y de la capacidad del funcionariado, o cuando la evaluación es solo formal y no genera consecuencias (incentivos o sanciones), existen condiciones para que se tienda al fenómeno del mínimo esfuerzo en el trabajo. Así, un buen funcionario que no es premiado frente a un mal funcionario que no es sancionado origina el desestímulo del primero, quien tiende de manera natural a la disminución de su nivel de esfuerzo en el trabajo.
- Aparición de privilegios odiosos a favor del funcionariado que no son a menudo excluyentes, éticamente inapropiados, que son inconvenientes para los fines del Estado en pro del interés general de la sociedad y que imposibilitan una buena gestión de personal. Así, el comportamiento de la burocracia en pro de sus propios intereses tiende a generar un Estado autoreferenciado, concentrado sobre sí mismo, alejándolo de las preocupaciones y necesidades de los ciudadanos.

- De otra parte, muchos desarrollos fácticos del modelo burocrático exacerbaron la importancia y los alcances del sometimiento y la disciplina jerárquica en el Estado, de tal manera que, a pesar del claro sentido de querer mejorar el desempeño de la Administración, culminó por desarrollar una cultura organizacional de rasgos autoritarios bajo una justificación supuestamente racionalizadora.
- Por último, la puesta en marcha del modelo burocrático en muchos casos distorsionó el loable propósito inicial de diferenciar las funciones políticas de las técnicas, que pretendía proteger a los funcionarios técnicos con los beneficios de una carrera administrativa conformada por la estabilidad en el cargo, la profesionalización y la protección socio económica como garantías de su imparcialidad y objetividad en el servicio público. En efecto, una visión exclusivamente política sobre el liderazgo terminó por excluir a otros tipos de liderazgo que operan dentro del Estado. De manera que muchos cargos con funciones no propiamente políticas fueron excluidos de los beneficios de la profesionalización y, contradictoriamente, cargos que suponen funciones de liderazgo no político terminaron por ser considerados exclusivamente técnico-operativos. En definitiva, la división a “blanco y negro” entre las racionalidades política y técnica que se excluyen mutuamente creó muchísimas confusiones y problemas a la hora de poner en marcha los sistemas de función pública / servicio civil.

Estas críticas conllevan a concluir que determinados desarrollos fácticos del modelo burocrático de Estado, generaron gobiernos ineficientes e ineficaces, sumidos en la improductividad, o con un significativo descenso en la calidad de

los bienes y servicios que suministra a la sociedad. Además de socavar la gobernabilidad de los sistemas políticos democráticos y erosionar la legitimidad de los propios gobiernos.

Al respecto, Suzanne Dove (1997) nos dice que “los sistemas burocráticos de finales del siglo pasado fueron creados para satisfacer unas demandas relativamente sencillas. Las respuestas que el sistema público tenía que aportar podían ser de ‘talla única’ para todo el pueblo: protección y orden público; construcción y manutención de infraestructura; provisión de educación primaria. Pero a medida que las demandas y las expectativas de los ciudadanos se han vuelto más complejas, el sistema burocrático basado en reglas rígidas y respuesta única ya no sirve.” Para la autora, el modelo weberiano de Estado está siendo sustituido por nuevas estructuras de poder y autoridad organizacional. Afirmando que es probable que ningún modelo de Estado se consolide en el futuro en “modelo único” y que una de las grandes lecciones de este siglo ha sido la inutilidad de las recetas o los modelos únicos para el desarrollo institucional.

En particular, los supuestos teóricos del modelo burocrático clásico o racional normativo (por su pretensión de dar un orden bajo una orientación racionalista) no comprenden ni dan respuesta suficiente al entramado actual de relaciones de poder, influencia y redes de comunicación, las que son propias de toda estructura compleja y múltiple de organización pública o privada (Rodríguez Mena; 1995). En términos de dicho autor, la densificación ocurrida en la estructura de las relaciones interorganizacionales produce un significativo incremento de las tensiones y de las complejidades que obliga de manera constante a replantear y repensar la labor y las exigencias del líder/gerente y al escrutinio permanente

de su entorno. Realidades que van creando una situación de interdependencia que hace, progresivamente, menos capaces a las instituciones para resolver sus problemas por sí mismas, requiriendo cada vez más el concurso creciente de otras organizaciones y resultando un desafío para su liderazgo. De manera que los presupuestos teóricos del modelo clásico de Estado burocrático o racional normativo no preveía la situación actual conformada, entre otros elementos, por: la globalización y la formación de bloques internacionales que requieren como contrapartida el enfoque multi e interdisciplinario de los problemas, y la correspondencia de perspectivas multi inter y transinstitucionales; la tendencia fuerte a la ampliación de las fronteras organizacionales y la complejización de las estructuras de relaciones entre instituciones; la aparición de nuevos actores con distintos estilos de liderazgo; y la generación de tendencias al conflicto y a la aparición de nuevas oportunidades de cooperación productiva entre organizaciones.

4. El Estado racional-normativo y la implantación de sistemas de función pública profesional en América Latina

El modelo burocrático de Estado se desarrolló y ha operado, incluso en los países desarrollados, sin haber llegado nunca a lo que podríamos llamar el tipo ideal racional normativo o weberiano. La imparcialidad y objetividad axiológica que Weber otorgaba a los funcionarios profesionales siempre ha sido difícil de implantar de manera absoluta.

En pocos Estados latinoamericanos la racionalización de la gestión gubernamental no ha operado significativamente y no existen legislaciones que prevean la

profesionalización de la función pública. Mientras que en la mayoría de los países de la región el desarrollo y fortalecimiento institucional del aparato público y, en especial, la implantación de la profesionalización de la función pública mediante sistemas que contemplan la carrera administrativa y la estabilidad de los funcionarios, han sido impulsadas por la aprobación de legislaciones técnicamente apropiadas y de procesos de reforma del Estado importantes. Sin embargo, en la mayoría de los países estos esfuerzos se han encontrado sujetos a una racionalidad política parcializada e influenciada por intereses coyunturales, por encima de cualquier racionalidad técnica-profesional o del interés general de la sociedad (apareciendo siempre expresiones autoritarias). En muchos casos bajo la vieja conseja colonial de “se acata pero no de cumple”, las aprobaciones de marcos regulatorios que prevén la función pública profesional no siempre han sido aplicadas de verdad, resultando letra muerta.

En consecuencia, la mayoría de los Estados latinoamericanos son de manera simultánea patrimonialistas y burocráticos, expresión de un rasgo cultural esquizoide.

Algunas falencias que expresan esta coincidencia de clientelismo-populista con racionalismo-normativo son las siguientes:

- En algunas experiencias, a pesar de que las leyes prevén la carrera administrativa para todo el funcionariado, como un régimen ordinario, sin embargo, en la práctica la carrera administrativa es de alcance reducido en el cuerpo de servidores públicos porque se excluye de su aplicación a toda la gerencia alta y media (a la que se la considera totalmente de racionalidad política), a numerosos cargos que sin ser de dirección se consideran de

confianza (evidentemente política), y por la vía de la contratación sin concurso ni evaluación ingresa a conveniencia un nutrido número de funcionarios que a pesar de que realizan funciones ordinarias no se consideran de carrera ni cuentan con estabilidad.

- En otros casos, a pesar de que las legislaciones establecen la carrera administrativa como un régimen general aplicable a todos los componentes orgánicos del Poder Ejecutivo y de los demás poderes, sin embargo, la continua práctica de crear sistemas especiales de carrera hace que el régimen general sea excepcional y, de esta forma, es burlada la ejecución del mandato legal.
- A veces, el espíritu, propósito y razón del legislador es alterado en la práctica, cuando a pesar de que la legislación ordena que el ingreso a la carrera administrativa y, por consiguiente, la adquisición del beneficio de estabilidad en el trabajo, se debe producir por medio de concursos públicos de oposición, sin embargo, se crean “puertas traseras” para el ingreso a la carrera. Un ejemplo de ello son las decisiones de los tribunales que le otorgan el estatus de funcionario de carrera con estabilidad a los contratados, por desempeñar labores ordinarias después de cierto período de tiempo sin que se les haya abierto el cargo a concurso. Así, la contratación y el paso del tiempo son la manera más frecuente de ingresar a la carrera y adquirir estabilidad, mientras que los medios competitivos, objetivos e imparciales de selección e ingreso se dejan de lado.
- De otra parte, las instancias y sistemas de administración del personal al servicio del Estado nacieron con una gran debilidad, en

unos casos por el diseño y en otros por su desarrollo. Así, muchas administraciones de personal de la región han carecido de capacidad técnica real para implementar los distintos componentes de los sistemas de empleo público y en especial del régimen de carrera administrativa profesional. La administración de personal se convirtió en una gestión de mera tramitación y no se dispuso de condiciones para la formulación de políticas y estrategias para el desarrollo de la función pública profesional, ni para el control efectivo del sistema. Muchas de las veces, las instancias de administración de personal se relegaron a niveles jerárquicos menores y en otros se secuestró con designaciones que perseguían garantizar la continuación de la práctica clientelar (y autoritaria).

En América Latina, los procesos de desarrollo de sistemas de función pública profesional, con base en el mérito y por medios objetivos e imparciales, han sido desiguales y parciales, y a pesar de la existencia formal de sistemas de función pública profesional, los cambios políticos en el gobierno o la simple sustitución de un ministro conlleva a que se produzca la rotación de personal bajo criterios clientelitas o de compadrazgo, siguiendo orientaciones autoritarias típicas del Estado patrimonialista o preburocrático.

Por dichos motivos, las transformaciones del Estado latinoamericano son retos que implican, de una parte, formalizar y ejecutar la consolidación del Estado burocrático (como la que se dio en los países desarrollados, bajo valores democráticos), y de otro, evitar los problemas surgidos por el excesivo formalismo y rigidez que se ha evidenciado en muchas experiencias de burocratización del Estado.

III. LAS RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS SURGIDOS CON EL DESARROLLO DEL ESTADO BUROCRÁTICO O RACIONAL-NORMATIVO

1. La propuesta neoliberal y las mal llamadas reformas de primera generación. La Nueva Gestión Pública *neoempresarial*

Gran parte de las críticas lanzadas en los 80's por problemas derivados de los desarrollos formalistas y rígidos del modelo burocrático de Estado ya habían sido sugeridas por Max Weber (*op. cit.*). Sin embargo, en esta oportunidad la mayor andanada de críticas provino del llamado pensamiento neoliberal, con un enfoque predominantemente economicista. Desde este enfoque se desechaba la importancia del Estado como herramienta para el bienestar de la sociedad y, por el contrario, se privilegiaba al mercado como instrumento para lograr el desarrollo, bajo el eslogan de: "menos Estado y más mercado". Con tales proposiciones, desde la vertiente neoliberal se recomendó la reducción del Estado al mínimo. Esta reducción se comprendía en dos sentidos, el primero, dado que las necesidades de desarrollo sólo podrían ser satisfechas por el mercado, este por tanto debía ser liberalizado, limitando las regulaciones del Estado sobre el mercado y trasladando la mayor cantidad posible de actividades estatales al

mercado (reducción del Estado ineficaz en lo cualitativo o sustantivo). El segundo, debido a que el Estado resultaba excesivamente costoso y que se operaría una transferencia de sus actividades al mercado se requería contar con un Estado más pequeño, por lo que había que disminuir su tamaño (reducción del Estado ineficiente en lo cuantitativo). Estas reducciones prosperaron por la vía de las desregulaciones, las privatizaciones, la llamada tercerización y por los despidos masivos del personal al servicio del Estado.

De otra parte, desde el punto de vista de la gestión pública, el pensamiento neoliberal promovió la adopción por parte del Estado de las técnicas gerenciales privadas o empresariales sin ninguna adaptación crítica. Esta incorporación de elementos del sector privado y del mercado a la organización y prácticas del sector público, se logró con la llamada contractualización y utilizando estándares de calidad y productividad similares a los de las empresas.

En cuanto a la profesionalización de la función pública, desde el pensamiento neoliberal se impulsó, como antes se dijo, la reducción masiva de funcionarios. Estas reducciones se dieron a pesar de que en América Latina la media de funcionarios públicos respecto al número de habitantes es menor que en las sociedades de donde emergieron los principales lineamientos neoliberales, como se demuestra en los cuadros siguientes:

**Comparación del Empleo Público entre América Latina y el Caribe y los Países de la
OECD⁶**

País	En % de la población económicamente activa
Argentina	11.4
Bolivia	5.8
Brasil	7.4
Chile	3.8
Colombia	2.8
Ecuador	6.3
El Salvador	4.8
Jamaica	9.1
México	1.5
Nicaragua	4.8
Perú	8.1
Trinidad y Tobago	13.3
Uruguay	13.6
Promedio de América Latina y el Caribe	7.3
Alemania	12.3
Canadá	17.5
Checoslovaquia	15.4
Dinamarca, Finlandia, Noruega	20.0
España	15.2
Estados Unidos	14.6
Holanda	12.2
Hungría	21.4
Italia	15.2

⁶ Fuente: Ingrid Carlson y J. Mark Payne. Estudio Comparativo de Estadística de Empleo Público en 26 países de América Latina y el Caribe, 2002. <http://www.iadb.org/int/DRP>; OECD Public Management Service, 2001. Los datos sobre el empleo en el Sector Público son de 1999 o del año más reciente disponible. Eexpresado (% de la población económicamente activa)

Reino Unido	12.6
Suecia	30.0
Promedio de paíss de la OECD	15.6

En conclusión, los funcionarios públicos apenas representaban en América Latina un promedio de 7.3% de la población económicamente activa, mientras que en los países de la OCDE el promedio es del 15.6%. Véase, como un ejemplo a destacar, que en USA el porcentaje es de 14.6%, el doble del promedio de América Latina.

Personal Público con Relación a la Población⁷

Países	Personal Público/Población
Argentina	4.9
Brasil	3.3
Chile	2.5
México	4.8
Promedio de estos países de América Latina	3.88
Canadá	4
EU	7.1
Francia	7
España	
Promedio de estos países desarrollados	6.03

⁷ Fuente: Carlson y Payne, 2001; WDI, 2001; y IMD, 2000.

En particular cabe destacar que, mientras en USA había 7 funcionarios por cada 100 habitantes, en ningún país de América Latina se llegaba a 5 funcionarios por 100 habitantes.

Para evitar los conflictos, una de las vías más utilizadas de reducción de la burocracia fueron: i. Los procesos de los llamados “retiros voluntarios”, por medio de los cuales los funcionarios de carrera que tenían estabilidad renunciaban (no se los despedía) y, a cambio, los gobiernos les pagaban prestaciones sociales mayores de las que recibirían normalmente y, en algunos casos, créditos y capacitación para su reconversión laboral. ii. Jubilaciones

anticipadas, de manera que los funcionarios eran jubilados con todos los beneficios sin haber cumplido los años previstos por ley para ello. El resultado de tales formas de reducción de personal fue que se permitió la salida masiva de los mejores funcionarios, mientras que los que no se encontraban con seguridad de dar el salto o con capacidad para sobrevivir en el mercado se mantuvieron al servicio del Estado. De esta manera, la ya precaria capacidad de respuesta de los Estados latinoamericanos se agudizó. En el cuadro siguiente se aprecia la dimensión de la reducción del empleo público en la región.

Reducción del Empleo Público en Relación con la Población Económicamente Activa 1987-1998⁸

País	Magnitud Porcentual de la Reducción
Argentina	- 35%
Bolivia	- 25%
Chile	- 63%
Costa Rica	- 32 %
Uruguay	- 26%
Venezuela	- 75%
Promedio:	- 42,66

⁸ Fuente: CLAD (www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html)

El porcentaje promedio de reducción del empleo público llegó al 42, 66 % en una década de aplicación de las recetas de corte neoliberal. Esto es, de cada 10 empleados cuatro perdieron su trabajo.

El drama de esta brutal reducción del empleo público en América Latina se agrava con la situación de los sueldos bajos devengados por los cargos gerenciales frente a los mejores salarios pagados en el sector privado, imposibilitando que el sector público pueda competir con el mercado laboral privado. Así, los Estados en la región no pueden competir con el sector privado para disputarle los mejores directivos. Un estudio recientemente⁹ afirma: “En conclusión, los salarios pagados a los dirigentes máximos en el sector público son relativamente inferiores a los existentes para sus pares en el sector privado en los países analizados”.

Como antes lo señaláramos, en América Latina el Estado Burocrático y los sistemas de función pública profesional se encontraban en un nivel bajo o intermedio de institucionalización, acompañados por la convivencia de elementos patrimonialistas o clientelistas (autoritarios). A esta situación, ya grave de por sí, desde las posiciones más radicales del neoliberalismo se promovió la desregularización (en algunos casos total) de los regímenes de carrera administrativa, fundamentalmente para flexibilizar la gestión de recursos humanos, aunque al costo de restarle integralidad. Uno de los planteamientos extremos recomendaba la eliminación de las leyes de carrera administrativa para someter a todo el funcionariado a la

legislación ordinaria que regulaba las relaciones laborales en el mercado, liberalizando así los procesos de selección, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los funcionarios y promoviendo la contractualización. Menos mal que esta propuesta sólo llegó a ser acogida parcialmente en algunos países latinoamericanos.

Los intereses que promovieron las reformas neoliberales y sus métodos provenían de centros de poder económico-político internacional representados en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Reserva del Tesoro de USA. Lo que se formalizó a través del denominado **Consenso de Washintong**, que se expresó como un “recetario” de medidas cerrado y bloqueado, de obligatorio cumplimiento en cualquier parte del mundo. Dichas medidas fueron impuestas de manera hipócrita a América Latina, pero no fueron asumidas por el propio mundo industrializado de donde procedían.

Incluso, se ha sostenido que una de las estrategias no escritas del llamado Consenso de Washintong era la necesidad de debilitar los sistemas de partidos en los países de América Latina, ya que los partidos latinoamericanos eran nacionalistas y proteccionistas, no importaba de que signo fueran, y obstaculizaban la internacionalización de la producción y el comercio.

En todo caso, las medidas neoliberales impulsadas por centros internacionales de poder se impusieron por métodos autoritarios, hasta llegar a emplearse la represión generalizada como respuesta a las protestas sociales generalizadas por las exclusiones políticas y sociales que generaron dichas medidas.

El resultado final de años de aplicación de las medidas neoliberales en América Latina ha sido el aumento de la pobreza, la reducción de la calidad de vida del ciudadano, el debilitamiento de la

⁹ La investigación fue realizada por el CLAD en el año 2003 por encargo del Diálogo Regional de Política del BID, para la Red de Gestión y Transparencia. El trabajo fue elaborado por Nelson Marconi, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri, bajo la coordinación y supervisión del CLAD. Ver en www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html

institucionalidad pública y una mayor fragilidad de los mercados, todo ello contribuyendo al surgimiento de prácticas igualmente autoritarias aunque distintas y, por consiguiente, siguió contribuyendo con el progresivo deterioro de las condiciones de gobernabilidad democrática en la región.

2. La redefinición del Estado burocrático latinoamericano bajo orientaciones de una Nueva Gestión Pública *neopública* o las mal llamadas reformas de segunda generación. La democratización de lo público

La influencia de la visión neoliberal como guía de la reforma del Estado ha decrecido en los últimos tiempos, debido a las consecuencias negativas de su aplicación en las experiencias concretas. Paulatinamente se ha tomado conciencia sobre que el mercado no puede resolver los problemas de desarrollo social con equidad y que el Estado democrático es un instrumento insustituible para la sociedad. Igualmente, hoy se entiende más que el problema básico del ámbito público no está tanto en el tamaño del Estado y, en consecuencia, en el número de funcionarios públicos a su servicio, sino en lo que estos hacen, vale decir, en la eficiencia y eficacia del Estado. El reto institucional latinoamericano es mejorar el Estado burocrático reduciendo el clientelismo y el patrimonialismo, sustituyendo las prácticas autoritarias por una cultura democrática, y tomando en cuenta las críticas a la burocratización formalista y rígida de algunas experiencias. Hasta ahora, la realidad latinoamericana ha reunido lo peor de los dos modelos, con los problemas de un Estado burocrático poco institucionalizado y autoritariamente secuestrado por sectores que lo consideran su patrimonio, a la vez que el

desarrollo formalista y rígido del modelo. Por ello es necesario estructurar procesos de institucionalización burocrática y de profesionalización de la función pública, con elementos clave de la llamada Nueva Gestión Pública *neopública*.

En todo caso, las reformas institucionales que se derivan de esta Nueva Gestión Pública no pueden llamarse, como lo han hecho algunos autores, reformas de segunda generación. Ya que desde el punto de vista conceptual, no existe un hilo conductor entre las reformas neoliberales y las de una Nueva Gestión Pública *neopública*. Por el contrario, las últimas están en sentido inverso a las propuestas neoliberales. En consecuencia, en nuestra opinión, tampoco podemos hablar de un paradigma postburocrático, sino más bien de rescatar lo bueno del modelo burocrático de Estado.

A diferencia de la propuesta neoliberal de pensamiento único, la Nueva Gestión Pública de naturaleza *neopública* es un conjunto de tendencias, que parte de un enfoque transdisciplinario y flexible, que proviene y promueve el debate plural de las ideas y que se soporta en experiencias concretas.

A través del documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD¹⁰, propone para la región el desarrollo de un modelo que supere algunas de las “limitaciones” que las experiencias comparadas han mostrado de los desarrollos concretos del modelo burocrático o racional-normativo. Desde esta posición se reconsidera el gran valor del Estado democrático para incidir sobre el bienestar de la sociedad y su desarrollo. Y, sobre todo, se considera que la centralidad del Estado es fundamental para regular la actividad de

¹⁰ Ver en <http://www.clad.org.ve/>

las sociedades nacionales y protegerlas de los problemas de un mundo que se ha globalizado asimétricamente.

Las orientaciones de una Nueva Gestión Pública *neopública* implica mejorar el paradigma racional - normativo de ejercicio del gobierno con la democratización de lo público. En efecto, se persigue una mayor y mejor participación de los ciudadanos en la designación de las autoridades que los han de representar en el ejercicio de las funciones del Estado, en el control social sobre cada una de las instancias de gobierno y en cada una de las fases e instancias del proceso de formación de la política. De manera que se garantice la eficiencia y eficacia del Gobierno y la gobernabilidad democrática, esto es, establecer condiciones institucionales adecuadas para la conducción del proceso de transformaciones políticas, económicas y sociales que requiere nuestro desarrollo en un ambiente de paz y por medios democráticos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La corriente de una Nueva Gestión Pública *neopública* está incidiendo en la forma de concebir el diseño del Estado y la forma de gestionar lo público en Iberoamérica, impulsando los propósitos / tendencias siguientes:

- Rescatar la importancia del Estado como instrumento insustituible al servicio de la sociedad en su conjunto. Restituir la misión del Estado como herramienta para el desarrollo, bienestar y prosperidad de todos los seres humanos en paz, bajo criterios de solidaridad, equidad y justicia.
- Restituir el carácter democrático del Estado y de los procesos de formación de la política. Restituir la soberanía al Pueblo. Lograr que la gestión de lo público sea más transparente, promoviendo la participación ciudadana, profundizando su

democratización y garantizando la responsabilización del ejercicio del gobierno. Como mecanismos para enfrentar los elementos autoritarios que se desarrollaron durante la implementación del modelo burocrático. En definitiva, pasar de un Estado autoreferenciado a un Estado cuyo centro de atención sea el ciudadano considerado individual y colectivamente y sus necesidades, esto es un Estado más democrático.

- Otorgarle la mayor transparencia posible a los procesos públicos, para que la participación popular y el control social garanticen que se orienten de manera imparcial y objetiva bajo criterios democráticos, de solidaridad, corresponsabilidad, equidad y justicia
- Dotar al Estado de una mayor flexibilidad orgánica y funcional. Evitar los extremos de la excesiva rigidez del tradicional modelo burocrático y la desregulación total de la propuesta neoliberal.
- Incrementar la capacidad de respuesta y la adaptación continua del Estado a los cambios.
- Aumentar la eficiencia y eficacia del Estado mediante la mejora del ciclo de formación de políticas públicas, con evaluación y controles institucionales y sociales sobre: su desempeño, la calidad de los productos públicos (bienes y servicios) y de su impacto sobre las esferas política, social y económica. Lo que supone la adopción de prácticas democráticas en la gestión pública.
- En nuestra región es necesario proceder a consolidar Estados inteligentes, con la implantación de sistemas de función pública de carácter profesional, así como con otros sistemas, técnicas y métodos administrativos que permitan una racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado acorde con las actuales realidades.

- De allí proviene la necesidad de combinar adecuadamente la gestión política y la gestión gerencial en este nuevo estamento de funcionarios que la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” ha denominado sector directivo y que constituye una ampliación del concepto tradicional de liderazgo institucional que en su origen sustentaba el modelo burocrático de Estado. Sin embargo, en la actualidad se reconoce que el problema de la mejora de la gestión pública con su racionalización es un asunto político y no exclusivamente de orden técnico administrativo. La política y la técnica se articularán mediante una racionalidad tecnopolítica.
- En consecuencia, el nuevo diseño de Estado que se propone busca simultáneamente democratizar y mejorar los procesos de gestión pública para crear condiciones de gobernabilidad democrática y para el logro del desarrollo.
- De allí que también se reconozca la importancia de rescatar la dimensión cultural de lo público y la necesidad de recuperar el reconocimiento y valoración social de la política y de la función pública. En particular el rescate de los valores públicos y de la consolidación de una ética de lo público como bien define el nuevo “código Iberoamericano de Buen Gobierno.