

**La Administración Pública en el Estado moderno
Enfoques teóricos para su análisis**

Autora: Lic. Evangelina Pérez Aramburú

1. Introducción

Sin duda, el descrédito de la burocracia pública en los tiempos recientes, es una percepción ampliamente generalizada. Es común escuchar hablar de ineficiencia y corrupción como características que definen la esencia de la administración. En el marco de esta impresión colectiva, los gobiernos poseen graves dificultades para que la legitimidad de su accionar no se encuentre muchas veces profundamente afectado por el accionar administrativo. La importancia del estudio de la Administración Pública reside en que la misma remite a asuntos de Estado y de gobierno (aunque muchas veces sea tratada de manera simplista), encontrándose atravesada por una gran cantidad de conflictos (sólo discernibles desde una perspectiva histórica) y oposición de intereses. Su importancia emerge en gran medida bajo la consideración de que la calidad del desempeño de las organizaciones gubernamentales determinará en alguna medida la manera en que la política gubernamental es experimentada por los ciudadanos (bajo la prisma de considerar que no sólo la política sino también la producción son esenciales para un trazado de políticas públicas exitosas).

La finalidad del presente trabajo, de carácter primordialmente teórico, es presentar a la Administración Pública en el marco de los Estados modernos, de acuerdo a diferentes enfoques analíticos con los cuales se la ha estudiado (Enfoque Histórico Estructural y Enfoque Organizacional básicamente). Asimismo, en otro nivel de estudio, se realiza un breve recorrido por las propuestas y modelos de reformas administrativas implementadas en el mundo en las últimas dos década, elaborados para paliar o solucionar las diferentes problemáticas de la misma (New Management, Civil Service y Democratizing) y particularmente las realizadas en Argentina desde principios de los '90. Esta tarea es realizada bajo el supuesto básico de entender que no todos los modelos de reforma pueden ser implementados en cualquier país por igual al estilo de "recetas", ya que la existencia de diferentes condiciones históricas, económicas, políticas y culturales implican diagnósticos disímiles y por tanto una diversidad de estrategias que deben ser adecuadas a cada contexto (filosofías, modelos de administración, doctrinas y técnicas de gestión podrían contribuir al desarrollo de una determinada sociedad pero no necesariamente de otras).

Se considera como hipótesis de trabajo que los estudios realizados sobre la administración pública no reflejan, en su mayoría, un criterio único a la hora de delimitarla conceptualmente como objeto de estudio. Así, los principales enfoques analíticos con los cuales se ha estudiado a la burocracia pública, parten de resaltar diferentes variables al momento de su análisis, a raíz de las cuales se obtienen como resultantes visiones poco integrales de la misma, pecando muchas veces de reduccionistas.

En cuanto al nivel de estudio de la administración pública que remite a las propuestas elaboradas con respecto al qué y cómo hacer en la misma, se considera que frecuentemente se conforman doctrinas al estilo de "recetas" con débiles fundamentos teóricos y fácticos pero que manejan una gran capacidad persuasiva a la hora de elaborar líneas de accionar para erradicar las patologías de la misma.

2. La administración pública en el Estado moderno

La administración pública como objeto de estudio en el marco de la sociología despierta interés por considerarse que remite a asuntos de Estado y de gobierno, aunque la mayoría de las veces es tratado de manera simplista. Si la Administración Pública Nacional es entendida como órgano de ejecución de determinados programas políticos, atravesada por una gran cantidad de conflictos (sólo discernibles desde una perspectiva histórica) el interés analítico desde un punto de vista sociológico despierta, al remitirse a la vida social misma.

Asimismo, se entiende que la calidad del desempeño de las organizaciones gubernamentales determinará exactamente cómo la política gubernamental es experimentada por los ciudadanos, considerándose por tanto que no sólo la política sino también la producción son esenciales para un trazado de políticas públicas exitoso.

2.1 Conceptualización de la Administración Pública

A la hora de definir qué es la Administración Pública se encuentra como constante el reconocimiento de su carácter disímbolo -ciencia, disciplina, práctica o conjunto de destrezas que deben ejecutarse e incluso como institución fundamental-, cuyo propósito es impulsar el desarrollo de la sociedad. Otra constante dice que cumple con tareas extensivas a todos los ciudadanos, que es el gobierno en acción y que constituye la actividad organizadora del Estado en la sociedad. Sin embargo no tiene un denominador común que permita categorizarla de manera universal tanto por su objeto de estudio como por su método de

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

investigación. Es aquí cuando empiezan a formularse planteamientos no siempre convergentes sino diversos e incluso encontrados.

En el ámbito de las ciencias sociales, la administración pública es motivo de interpretaciones que generan polémica. A veces se la considera desde una visión introspectiva que resalta la importancia de los *procedimientos*, *las estructuras* y *los procesos*. También se resalta la importancia que tiene en y para la *toma de decisiones*. Otra interpretación asegura que la administración pública es un mero *instrumento de la política* con lo cual se desconoce su autonomía funcional para orientar, ejecutar y condicionar las políticas y los planes de gobierno.

Los autores Hood y Jackson (1997: 9) definen a la administración pública de la siguiente manera:

“No obstante la administración pública es la vida misma de la sociedad, todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incompreensión académica y debilidad conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública. Sin desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública de la cual el último forma parte.

Es frecuente que no se analicen los fundamentos sociales, políticos y públicos para entenderla en toda su complejidad institucional; esto es, como instrumento común, lo cual significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales”.¹

La burocracia, se define por ser una estructura administrativa y de personal de una organización. Las entidades empresariales, laborales, religiosas, docentes y oficiales exigen unos abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos. El término se utiliza principalmente al referirse a la Administración pública pero hoy por hoy se lo utiliza de manera peyorativa, para denotar pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo. El diccionario Larrouse (1995:167) establece como definición de la misma lo siguiente: *“Importancia excesiva a los empleados públicos: La burocracia es la plaga de los Estados modernos// Clase social formada por esos empleados”*² En estas definiciones se observa como este concepto cayó en descrédito, si bien en principio buro-cracia remite al gobierno (cracia) del escritorio (buro) Por otra parte considerar a la misma como “clase social” no deja de ser una categorización muy controvertida que merece un análisis más riguroso.

Este concepto, instalado peyorativamente en el sentido común de las personas, fue pensado por Max Weber (1996: 730) a principios del siglo XX como el “sumun” de una organización eficiente. En palabras del autor: “La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad *técnica* sobre cualquier otra organización. 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, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar”*

Weber, al hablar sobre la administración burocrática, hacía referencia a la eficacia y precisión con la cual desempeña su trabajo. Evidentemente, hoy por hoy esta concepción quedó alejada del pensamiento de las personas que viven en sociedad.³ Como la forma típica de dominación racional legal en el estado moderno, Weber, identificó las siguientes normas básicas fundamentales al analizar la burocracia:

El funcionariado está organizado como una jerarquía de mandos; son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios; la autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y está determinada por éste; el nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones; las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas y; las burocracias actúan

³ Barenstein (1981) alerta sobre la concepción común que se tiene con respecto a lo que Weber consideraba la burocracia: “Weber no era de ninguna manera un defensor acérrimo de la burocracia...Por el contrario, como exponente del liberalismo europeo, se preocupaba por los crecientes avances del absolutismo burocrático sobre la libertad individual.... Weber dijo, con evidente pesimismo lo siguiente: [“es espantoso pensar que estas ruedecillas dentadas puedan invadir algún día el mundo entero: hombres minúsculos aferrándose a sus minúsculos empleos y pugnando por alcanzar otros mayores.....Esta pasión por la burocracia es para desesperar. Es como si en política nos estuviéramos transformando, deliberadamente en hombres que necesitan orden y nada más que orden...]. En suma, para Weber la burocracia no es buena sino inevitable.

mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones. A raíz de ello, Weber consideraba que las burocracias constituidas de esta manera eran especialmente eficaces para cumplir con sus funciones, y por ello confiaba en que la burocratización se extendiera por todo el mundo moderno. Según el autor, la norma, la finalidad, y la impersonalidad "objetiva" dominan la conducta racional de la misma y la burocratización creciente implicarán por lo tanto el reemplazo de formas de dominación no basadas en formas racionales, como por ejemplo en la dominación patriarcal donde "...su esencia no se basa en el deber de servir a una "finalidad" impersonal y objetiva y en la obediencia de normas abstractas, sino justamente en lo contrario: en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal"⁴. Las críticas posteriores a las ideas de Weber señalaron que pocas burocracias encarnan todos estos ideales y que a menudo pueden ser menos eficaces que otros tipos de organización.

2.2 Enfoques analíticos para el estudio de la burocracia Estatal

Existen diferentes tesis sobre la burocracia Estatal, a saber: burocracia entendida como *CLASE SOCIAL*; burocracia considerada como *INSTRUMENTO DE CLASE*; burocracia definida como *CATEGORÍA SOCIAL*; burocracia pensada como una *capa que elabora su conducta, que se va estructurando a sí misma y que se desarrolla siguiendo su propio interés* y por último aquella que la define como un *FACTOR SOCIAL DIFERENCIADO Y COMPLEJO*.

Claude Lefort (1984) examina la tesis de la BUROCRACIA CONSIDERADA COMO UNA CLASE donde comienza preguntándose qué es la burocracia, a raíz de lo cual critica algunos aspectos de la teoría tanto Marxista como Weberiana, aludiendo al hecho de que no permiten definir en su conjunto que es la burocracia. Con respecto a la teoría del joven Marx, (sobre todo en su libro *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*), donde éste ve a la burocracia como un INSTRUMENTO DE LA CLASE DOMINANTE que tiene su origen en una sociedad dividida en clases, donde su función es, mantener un orden de cosas establecido, un statu quo determinado, Lefort critica este tratamiento de la burocracia como una categoría general en relación a la sociedad global, ya que no permite explicar como funciona en sí misma, o sea, internamente. En este sentido, Oszlak (1997) considera que la burocracia no es una simple sección de la clase dominante sino que es un FACTOR SOCIAL DIFERENCIADO Y COMPLEJO. Igualmente, debe tenerse en cuenta, que en la progresión de la teoría marxiana, la burocracia es considerada con una relativa autonomía en su funcionamiento (*El dieciocho brumario de Luis Bonaparte; La guerra civil en Francia*).

Con respecto a la teoría elaborada por Weber, si bien le reconoce el hecho de que especifica una multiplicidad de burocracias, afirma que sólo se preocupa de la burocracia como organización social que es indiferente al régimen político y social en el cual se encuentra, sin tener en cuenta, más allá de los formalismos, que la burocracia desarrolla una dinámica propia y una finalidad íntima.

Lefort, por su parte, considera que la burocracia crea un *espacio de poder específico*, diferente al de la burguesía, con intereses y formas de funcionamiento propios. Expone ciertos rasgos sin los cuales le parece imposible hablar de burocracia: un lazo entre cierta forma de jerarquía y un sistema de autoridad; una identificación de los miembros con la empresa a la cual se consagra, es decir, con su cargo (que no implica necesariamente una identificación con los ideales de la empresa, sino que tal vez sea por una cuestión de necesidad) y por último una unidad geográfica donde pueda delimitarse y hacerse efectivo un sistema de mando-subordinación. Aquí son dejados de lado ciertos rasgos que especifica Weber para definir a la burocracia, como por ejemplo la remuneración relacionada con la naturaleza y el tiempo del empleo, ya que, por ejemplo, en la burocracia de un partido hay militantes que trabajan por una adhesión voluntaria, por estar de acuerdo con una ideología, y no cobran por ello.

En fin, Lefort trata de poner en relieve, que hay diferentes burocracias, y que no todas poseen los rasgos que Weber define, siendo imposible hablar por lo tanto de lo que es la burocracia de tal forma, ya que no queda definida realmente. A raíz de ello propone estudiar a la burocracia como UNA CAPA QUE ELABORA SU CONDUCTA, QUE SE VA ESTRUCTURANDO A SÍ MISMA Y QUE SE DESARROLLA SIGUIENDO SU PROPIO INTERÉS. No depende inmediatamente de condiciones económicas (así también lo piensa Poulantzas), es un sector específico donde existen jerarquías de acuerdo al lugar que se ocupe en ese "Espacio de Poder". Esta idea puede relacionarse con uno de los roles de la burocracia que define Oscar Oszlak: *el rol sectorial*⁵, en el cual la burocracia es un actor desgajado del Estado, que se convierte en un grupo de presión (pero señala que no hay que caer en el extremo de considerarla *una clase*, ya que este es simplemente uno de los roles que desempeña la misma). La esencia de la misma se definiría según Lefort en virtud de una actividad social, de un tipo de conducta específica, de un grupo de personas que tiene la

⁵ Los otros roles que postula el autor son el rol infraestructural y el rol de mediador que son explicados en la página siguiente.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

intención de construir un medio aparte, determinándose en el desempeño de estas actividades unos a otros.

La tesis de la burocracia como clase, parte de la premisa de reconocer que tanto en una sociedad capitalista, como en una sociedad de masas, la burocracia tiene un dinamismo propio, que no es meramente un instrumento de la clase dominante, sino que en virtud de la actividad social específica que desempeña crea un espacio de poder propio, donde se trata de expandir y consolidar continuamente.

En definitiva, Lefort explica a la burocracia como un *espacio de poder* donde hay una solidaridad que une a sus individuos y los cristaliza en una función de dominación, siendo diferente de la burguesía la actividad social que desempeña, poseyendo intereses específicos propios que la diferencian. El interés político y económico se confunden para Lefort, a diferencia de lo que diría Poulantzas (1976), ya que los miembros de la burocracia no tienen por que ser precisamente los que detentan el poder económico. Otra de las características que prevalece es el hecho de que la burocracia no puede evitar caer en conflicto con otras clases, y hasta entre las diferentes burocracias, ya que cada una pelea por acrecentar su espacio de poder para acaparar la mayor cantidad de capital social posible. Por ello el sistema burocrático está continuamente procesándose, dependiendo de una actividad política su unificación. Lo que es determinante en última instancia, para que la burocracia se convierta en clase es que sea la clase dominante como en la URSS. La burocracia no es una clase en el marco de una sociedad global por diferenciarse en intereses o modo de agrupación.

En mi opinión, en relación a esta tesis de la BUROCRACIA COMO CLASE, más allá del ejemplo que presenta Lefort de la URSS, que resulta tentador, considero que la burocracia es algo más complejo que un sector que tiene intereses propios que trata de cristalizar. Mi postura coincide principalmente con el análisis realizado por Oszlak: creo que la burocracia desempeña diferentes roles en el marco de una sociedad global, uno de los cuales es el *rol sectorial*, donde la burocracia tiende a satisfacer intereses propios, sin pensar por ello en la burocracia como instrumento de la clase dominante. Otro de los roles que desempeña es el *rol mediador* donde se observa una actividad dedicada a satisfacer las necesidades de la clase dominante, legitimando tanto la dominación como el carácter capitalista del Estado. Por último desempeña el rol que Oszlak define de *infraestructural* que está relacionado con la producción de bienes, regulaciones o servicios donde se materializa el carácter de representativa del interés general.

En resumen, la burocracia tiene una dinámica compleja, desempeña diversas funciones, no sólo aquellas destinadas a cristalizar, como diría Lefort, sus intereses propios cobrando una existencia para sí. Además, y aquí haciendo referencia a Poulantzas, hay que tener en cuenta que depende del funcionamiento concreto del aparato del Estado, no pudiendo constituirse por lo tanto en una clase social particular.

Una afirmación corriente es que se postule que el error de los enfoques teóricos es haber estudiado la burocracia en dos niveles de análisis: como aparato de gestión y como mediadora Estatal. En primera instancia sería necesario definir, a raíz del análisis que efectúa Oszlak, las diferentes corrientes de acuerdo a las cuales se ha estudiado el fenómeno de la burocracia. Por un lado encontramos el enfoque Histórico Estructural, el cual se refiere específicamente al análisis de los actores que pueden participar (conflictivamente) dentro del proceso de creación de políticas, como pueden ser: el Estado, individuos, grupos, organizaciones, sectores de la sociedad a los que es posible imputar comportamientos económicos y políticos. Estos, de acuerdo al momento histórico en que se encuentren y en relación al juego de fuerzas resultantes, consiguen influir más o menos en el proceso.

Este enfoque ha ido progresando desde la concepción de que la burocracia es un instrumento de la clase dominante hacia una concepción de relativa autonomía de la misma que hasta inclusive puede llegar a poner en riesgo los intereses de la clase dominante. Este enfoque recibe una crítica parecida tanto en el análisis llevado a cabo por Lefort como el hecho por Oszlak ya que ambos consideran que no permite estudiar a la burocracia internamente, es decir su proceso intraburocrático.

El otro enfoque a través del cual ha sido estudiada la burocracia es el Administrativo Organizacional que se refiere en particular a la organización de la administración pública (y privada) en sí, es decir, al funcionamiento interno de la misma y su relación con el contexto en la cual se encuentra inmersa e interactúa. Este enfoque se origina en los estudios del sector privado donde también se ha desarrollado una progresión teórica. En un primer momento, bajo la influencia del pensamiento de Taylor se buscaba la maximización de la eficiencia; había una creencia en que las diferentes formas técnicas podían resolver los conflictos más diversos. Había una preocupación por alcanzar la mayor racionalidad y productividad a raíz de una buena organización del esfuerzo humano. Posteriormente el problema de la eficiencia va dejándose de lado y hay una incorporación de concepciones psicológicas y sociológicas en el estudio de las organizaciones. Este proceso que transformó lo que había sido llamado Tradición Gerencial en la Teoría de la Organización comienza en la década del '30 donde hay dos características principales que manifiestan la

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

transformación de pensamiento: se otorga mayor importancia al insumo utilizado para la obtención de un producto y además comienza a incluirse la variable "contexto" para el estudio de la organización. Es decir, se plantea la necesidad de dejar de ser un sistema cerrado para pasar a ser un sistema abierto donde el impacto de variables contextuales en la organización cobra importancia. La crítica en este sentido sería que hay una limitación en la inclusión de variables contextuales, es decir solo se incluyen aquellas que contribuyan a una mayor previsibilidad y racionalidad dentro del marco de una creciente complejización social.

En cuanto al error de estudiar a la *burocracia como mediadora estatal* (concepción que viene desde Hegel), donde la burocracia actúa como nexo entre el Estado (que supuestamente encarnaría el interés general) y la sociedad civil (donde se encuentran dispersos los intereses particulares), disminuyendo los conflictos que pueden surgir en la confrontación de diversos intereses, hay una cuestión fundamental, que siguiendo el análisis de Oszlak puede definirse con mayor precisión. En primera instancia, la cual considero fundamental, es que la estructuración del sistema burocrático parte de la premisa de que encarna el interés general que se plasma en normas que guían la racionalidad técnica, y a su vez las actitudes y comportamientos. Aquí se plantea un problema fundamental: ¿cómo es recogido ese tan vago interés general que guía el accionar de los actores e instituciones burocráticas?

El paradigma emergente, que si bien mejora la articulación entre burocracia y contexto, y guía la reforma de la administración, tiene un planteo teórico con puntos contradictorios. El principal cuestionamiento aquí estaría dirigido a las NORMAS, ya que muchas veces no son real expresión del interés general que pretende encarnar el Estado. A raíz de este problema, se observa que muchas veces las estructuras y los comportamientos generan determinados bienes y servicios que ya desde la base no responden al interés general. Por lo tanto, la burocracia tiene restricciones tanto en el nivel normativo como en el estructural y el comportamental; además, cuando el comportamiento no se corresponde con las necesidades, es visto como una patología que requiere acciones correctivas que desequilibran en algún punto la secuencia de esos tres niveles, sin que se plantee el problema en su locus central: las normas. Aquí estaría ubicado el foco del problema.

Las estrategias de reforma administrativa han tendido a modificar según Oszlak las variables estructurales y comportamentales sin cuestionar la normativa. Las soluciones para muchos analistas deberían tender a limitar el poder burocrático es decir focalizarse en la descentralización para poder recoger y representar los diferentes intereses de la sociedad fehacientemente (que luego serán expresados en normas) y además desnaturalizar el marco normativo, dependiendo este último de una realidad dinámica que no puede dejar de observarse.

El punto sería el siguiente: si bien el enfoque administrativo organizacional está influido o se caracteriza por un sesgo privado, que no es totalmente descartable hoy en día a la hora de estudiar la burocracia Estatal⁶, existen determinados puntos en los cuales no es posible trasladar la lógica con la cual se analiza lo privado a lo público. El problema de la "teoría de la organización" se reduce a como alcanzar una mayor eficacia y eficiencia, es decir, una mayor productividad. Se guía por una racionalidad económica, además de basarse en la filosofía de la expansión continua. Estas premisas que guían el funcionar de las empresas privadas no pueden ser trasladadas a las de la burocracia Estatal, que si bien no puede definirse ingenuamente como la que encarna el interés general en su máxima expresión, debe guiarse por una lógica pública que le otorgue legitimidad. A raíz de esto, Oszlak propone recuperar la ESPECIFICIDAD SUSTANTIVA DE LA BUROCRACIA, para poder entender los procesos internos de la burocracia, su carácter multifacético y de aquí la complejidad de las relaciones con la sociedad global.

En relación a la diferencia entre el carácter público del Estado, diferente de lo que sería una empresa privada, es interesante el análisis que hace Offe (1990) ya que postula el estado necesita estabilizar y universalizar la forma mercantil y los procesos de intercambio, ya que de estos depende para obtener recursos y poder funcionar. Pero a su vez, estos objetivos son tratados de alcanzar por medios políticos y administrativos que conducen a varias contradicciones estructurales de las sociedades capitalistas, que a su vez pueden convertirse en focos de conflicto social y lucha política. Una de las contradicciones se relaciona con las estructuras organizativas de poder creadas por estrategias reformistas. Los sectores de la economía no controlados por mecanismos de mercado tienden a absorber una proporción cada vez mayor de la cantidad global de fuerza laboral y producto social. Aquí Offe da el ejemplo de la administración pública, considerando que las organizaciones administrativas representan las formas más avanzadas de erosión de la forma mercantil dentro de las propias relaciones capitalistas de intercambio. En conclusión: el Estado capitalista necesita mantener la forma mercantilizada de

⁶ Sí muy controvertido, ya que es posible discutir en términos de racionalidades públicas y privadas, que serían muy diferentes. En última instancia todo se remite a la discusión sobre los roles que debería asumir y ejercer el Estado, dependiendo esto del juego de fuerzas de distintos intereses en determinados momentos históricos.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

producción para sobrevivir, guiándose por una lógica no productiva para lograrlo. El Estado, para el autor, no puede definirse en términos de rentabilidad (eficacia, eficiencia) ya que esto en primera instancia no podría definirse como en una empresa privada, y si esa fuera su lógica pura no obtendría la legitimidad que necesita para mantener su poder político. En fin, la racionalidad operante del Estado es diferente del de las empresas privadas. El Estado capitalista necesita de determinadas condiciones sin las cuales no puede vivir pero con las cuales tampoco puede funcionar.

En el caso de las organizaciones gubernamentales o del Estado en general se hallan ausente tanto el criterio de rentabilidad como el de relaciones de mercado (este tema hoy se presenta en una ambigüedad fundada en el hecho de que el Estado se propone en algunos casos funcionar con criterios empresariales) y se hace difícil atribuir un sentido preciso a términos como eficacia y eficiencia.

Por otro lado, Poulantzas (1976) sostiene la tesis de la burocracia como CATEGORÍA SOCIAL. A diferencia del tratamiento que da Lefort (1984) a la burocracia, defendiendo la tesis de burocracia como clase social, y de O'Donnell (1984) que habla de burocracia como tercer sujeto que en la sociedad global minimiza los conflictos en la relación capital-trabajo, y mantiene un orden a la vez del que es producto, Poulantzas (1976) considera a la burocracia como una categoría social específica. Este autor utiliza *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* y *La guerra civil en Francia* para hablar de la AUTONOMÍA RELATIVA DEL ESTADO. Es decir, que en primera instancia, el Estado no es un instrumento de clase dominante, como lo consideraba el joven Marx, concepto que además siguió siendo utilizado por algunos de sus sucesores.

Considera que una formación social está constituida por una combinación de diferentes modos de producción, es decir, por diferentes modos de organización de los hombres para satisfacer sus necesidades. Explicita que el concepto de clase no se refiere solo a la relación de los individuos con la producción, sino al conjunto de las relaciones sociales. Decir que la clase económicamente dominante es la clase políticamente dominante es para Poulantzas (1976) una "extensión abusiva". Así, el concepto de dominación no incluye únicamente lo político, sino también el campo de todas las relaciones sociales. Definir así los conceptos, permite una posibilidad de descentramiento y desajuste de los focos de dominio detentado por las diversas clases. Hay clases que son dominantes políticamente y que forman parte del bloque de poder, pero la que definitivamente detenta el poder es la clase hegemónica.

Dentro de este contexto hay una relativa autonomía de lo político; el aparato del Estado, más específicamente la burocracia, no se refiere únicamente a un grupo social con relaciones específicas sobredeterminadas, que se organiza y estructura particularmente (no descansando esto sobre bases económicas), sino que se refiere a un sistema de organización y funcionamiento interno del aparato del Estado, es decir al burocratismo. Este último es importante, ya que plantea la relación entre la burocracia y el funcionamiento del aparato del Estado, además de plantear el tema de que el burocratismo pueda permanecer, independientemente de si existe la burocracia o no. Por lo tanto, dentro del aparato del Estado hay una distinción importante entre LAS FUNCIONES Y LAS PERSONAS.

A diferencia del pensamiento de Lefort (1984), Poulantzas (1976) considera que la burocracia depende del aparato del Estado y que su relación con el mismo no la convierte en clase social. La burocracia, el reclutamiento de sus miembros, no proviene específicamente de la clase hegemónica, que es la que efectivamente detenta el poder político, su funcionamiento particular no está determinado por su pertenencia de clase, sino por el funcionamiento del aparato del Estado y del lugar que ocupe este dentro de una formación social. Esto le permite tener a la burocracia un funcionamiento propio, diferente al de las diversas clases de donde son reclutados sus miembros. Si bien pertenecer a una clase o fracción de clase no es determinante para el funcionamiento de lo político, porque esta determinado por el Estado, tampoco es indiferente a como funcione.

El problema burocrático entonces debe ser analizado no solamente acorde a la categoría específica de la burocracia, sino que implica también el hecho de analizar el sistema de organización del aparato del Estado, y la forma que tenga el Estado en un determinado momento histórico. El fenómeno burocrático, es producto de una sociedad capitalista dividida en clases, donde, en rigor a la teoría marxista, es necesario para el funcionamiento del Estado. Aquí, Poulantzas (1976), hablando de Weber, dice que al mismo, el fenómeno burocrático le parece indispensable para el funcionamiento de una sociedad capitalista y de sus formas políticas, pero que contiene en sí los gérmenes de importantes contradicciones (por ejemplo la contradicción inevitable entre el fenómeno burocrático y la democracia política, ya que la burocracia detenta el monopolio de conocimiento técnico y de información). Esto puede parecerse al punto de vista mantenido por Offe (1990) anteriormente expuesto (en el sentido de las contradicciones).

Si en una formación capitalista se extienden las funciones del Estado, esto afectará a la burocracia en la cuestión numérica. Además en estas situaciones, el Estado comienza a incrementar su

poder, que en última instancia también afecta al funcionamiento político de la burocracia. No solamente la observancia de las funciones que desempeña el Estado capitalista son necesarias a la hora de estudiar a la categoría burocrática sino que también las estructuras del Estado devienen variables fundamentales de análisis¹.

En definitiva, la categoría burocrática depende no solo de las funciones que desempeñe el Estado, sino de las estructuras, matrices organizadoras del mismo, es decir del burocratismo que es el resultado de la ideología dominante y de las estructuras del Estado capitalista. Este le otorga a la burocracia su carácter de unidad y coherencia propia (mas allá de las pertenencias de clase), la convierte en una categoría específica que no descansa solamente sobre bases económicas.

2.3 Las doctrinas administrativas

La obra de Hood y Jackson (1997) realiza una sistematización de lo que se ha dicho sobre la administración pública como así también tiene por objeto desenmascarar pensamientos basados no en la experimentación sino en la persuasión en cuanto al qué hacer y cómo hacer dentro de las administraciones. Plantean una preocupación que consiste en entender a la administración pública en la fase de organización (doctrina), donde los problemas de raíz no son considerados vitales, ya que sólo se alude a la interrogante de cómo organizarse, como si fuera el factor más significativo en la acción pública. La crítica que realizan en última instancia es el hecho de que la naturaleza y complejidad de la administración pública se reduce a la fase de su organización, dejando de lado sus tareas y cometidos de cara a la sociedad. La recurrencia de esta postura detentada por muchos analistas y diseñadores da lugar a que los argumentos administrativos se consideren de manera simple hasta configurar doctrinas que se encargan de su defensa y difusión. Por lo tanto, la postura de los autores se inscribe en el interés por ahondar en la comprensión actual de los problemas que, desde el punto de vista teórico y metodológico, obligan a revisar y en su caso reformular los argumentos administrativos.

Explicitan que las *doctrinas* se refieren al conjunto de prescripciones relativas a cómo organizar y qué hacer en la administración, presentándose como ideas atractivas, sugerentes y pragmáticas para resolver problemas en la forma organizativa que adopta la administración. Por tanto, no son ideas complejas sino sencillas, que aluden a modos rápidos y aplicativos para hacer las cosas.

Según los autores, en la administración pública hay una tendencia a que las doctrinas no se relacionen con una postura filosófica. Inclusive, son expuestas como ajenas a un sustento teórico. Sus críticas se remiten fundamentalmente al hecho de que se ha preferido ahondar en lo "práctico" y no en la reflexión para generar ideas mediante un pensamiento ordenado y expositivo. Lo práctico ha venido ganando terreno frente a lo conceptual, pareciendo que hay prisa por lograr los resultados (que por otro lado, no siempre son los esperados, ya que las medidas aplicadas no se corresponden con el diagnóstico que se ha realizado sobre los problemas dentro de la administración). Poco importa si las ideas son nuevas o producto de la reetiquetación.

En este sentido, los autores enfatizan que es el "poder de la retórica" lo que caracteriza a las doctrinas administrativas, motivo por el cual es posible afirmar que seducen y convencen no por su comprobación y eficacia sino por su enunciado declarativo. *Las doctrinas administrativas avanzan mientras que la fortaleza conceptual no alcanza todavía a constituirse en la base principal para reorientar las cosmovisiones de la administración pública*⁷

Las prescripciones para la acción, fuera de un sistema filosófico, se caracterizan por resaltar ejemplos sin su correspondiente argumento, por destacar etiquetas, por ser contradictorias, por estar sujetas a estilos y modos, y por no producir nuevas ideas; por el contrario hay en ellas estándares que privilegian la circulación de las ideas sin el cuestionamiento de las mismas y sin considerar la evaluación de pertinencia y eficacia.

Las mismas trabajan con *metáforas, ambigüedad creativa e incredulidad*, entre otros elementos. Tampoco visualizan, según los autores, las esferas pública y privada, que en la vida moderna se encuentran diferenciadas. De ese modo, sus propuestas se plantean indistintamente para lo que son y representan los ámbitos público y privado⁸.

⁷ En consecuencia, para los autores, las doctrinas no alcanzan el rango de teorías, ya que estas últimas conjugan entendimiento, explicaciones, enunciados, proposiciones, argumentos y análisis sistemático de los casos. Las primeras, a diferencia de las teorías, carecen de criterios lógicos y empíricos y de reglas de deducción. En todo caso, son materia prima para los planteamientos

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Por otro lado, los autores critican el hecho de que se haya favorecido la construcción de doctrinas en la administración pública y no la construcción de argumentos, las reflexiones están orientadas únicamente por el pragmatismo y el empirismo. Según ellos, *el debate sobre la gestión pública no debe realizarse únicamente con posiciones doctrinarias, las cuales aíslan las categorías de tiempo, contexto, progreso e innovación*. Ideas como “Reinventar el gobierno” y “Paradigma posburocrático” tienen la gran ventaja de ser rápidamente comprensibles, pues eludiendo las cuestiones de complejidad invocan las soluciones “racionales” de sentido común que cualquier persona puede entender. Sus ideas son fáciles de implementar y los conceptos son llamativos. Sin embargo, acotan que es claro que metodológicamente dejan mucho que desear, porque construyen listas de elementos básicos de acción sin considerar lo complicado de las relaciones intergubernamentales y de éstas con las instituciones de la sociedad moderna. Un campo de estudio no se sustenta en lo obvio, las simplicidades, las prescripciones o el sentido común.

La deducción lógica del pensamiento de Hood y Jackson (1997) es que, la *gestión* es algo más que un modo de hacer las cosas. Es fundamentalmente un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución, que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea y proyecto. Pero no debería ser una traducción mecánica ni inercial, sino creativa, cambiante sujeta a presiones y portadora de valores, los cuales se condensan en la concepción de que el gobierno y la administración pública son las instituciones responsables de salvaguardar la vida social con sentido justo, democrático y benéfico.

Las doctrinas son consideradas ideas que triunfan en las discusiones sobre la organización, porque ofrecen respuestas autorizadas a los interrogantes respecto de qué se debe hacer en lo administrativo. De una u otra forma, las doctrinas administrativas llegan a convertirse en prescripciones para la acción. Con el término doctrina se refieren a “ideas específicas acerca de lo que se debe hacer en la administración”. Como enunciados cuasimperativos acerca de un aspecto singular de la organización, no guardan necesariamente relación con concepciones políticas más generales, tal como de ordinario se categorizan. Las justificaciones, o sea, las razones para defender una doctrina en particular, son mucho menores que el número de doctrinas administrativas disponibles⁸.

Por otro lado, los autores critican el hecho que en muchas discusiones sobre teorías de la administración, o teorías sobre el Estado, se tratan las teorías explicativas y las doctrinas prescriptivas como sinónimos. Sostienen que una cosa es el poder explicativo, el análisis sistemático de casos que supone una teoría y otra cosa es la prescripción, la persuasión, la ambigüedad creativa de una doctrina.

Hood y Jackson (1997: 56) señalan que el efecto de una doctrina administrativa está en función de su credibilidad no de su veracidad. En palabras de los mismos: “Si es creíble, una doctrina administrativa “gana”, independientemente de que sea verdadera o no..... Las ideas triunfadoras raras veces son muy profundas cuando las reducimos a sus elementos esenciales”. Por lo tanto, lo que hace triunfar a las doctrinas administrativas es su poder retórico: la forma en que se persuade de una idea a través de metáforas y analogías. El término doctrina es utilizado para denotar ideas específicas acerca de qué se debe hacer en cuestiones de administración.

Las doctrinas por su parte se caracterizan por 6 características recurrentes:

- “Son universales”, ya que dondequiera que haya vida humana, habrá organización y por lo tanto doctrinas sobre como hacer algo con éxito;
- “Descansan a menudo sobre datos y lógicas flexibles”. Los autores sostienen que los datos flexibles son aquellos que no son sólidos, es decir que no derivan de investigaciones sistemáticas. La lógica flexible es la de un argumento que prescinde de ciertas premisas fundamentales y no en un silogismo (argumento que consta de tres proposiciones: la mayor, la menor y la conclusión, esta última deducida de la primera a través de la segunda) riguroso;

⁸ La mayoría de las justificaciones de las mismas se enuncian en términos de eficiencia, efectividad, equidad, honestidad, confiabilidad, adaptabilidad y solidez. Las justificaciones corresponden, según los autores, a tres tipos genéricos: Uno de ellos se basa en preceptos referidos a la *asignación de recursos* para tareas que se realizan en circunstancias y contextos particulares, como por ejemplo justificaciones referidas a *limitar el desperdicio, a buscar la eficacia y a evitar confusiones*. Otro de los tipos genéricos está compuesto por justificaciones basadas en preceptos relacionados con el *aseguramiento de la justicia, la reciprocidad o el cumplimiento de los deberes*. Por último los autores se refieren al tipo de justificaciones que se basan en preceptos de *adaptabilidad y solidez*.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Logran el convencimiento principalmente a través del oportunismo, la presentación o el adorno, antes que a través de la demostración objetiva de superioridad sobre sus doctrinas rivales;
- Son a menudo contradictorias. “Por cada doctrina sugerente de que debemos hacer x antes que y, tiende a haber otra, también sugerente, de que debemos hacer y antes que x”;
- Son a menudo inestables. Están sujetas a una búsqueda incesante de nuevos estilos y modas, que tratan de sustituir el estilo de una administración de ayer por uno de apariencia nueva;
- Tienden a rotar. Las doctrinas son mucho menos nuevas de lo que se creen.

Las doctrinas son caracterizadas por los autores de la siguiente forma: las “who type”, que se refieren a cómo localizar a la mejor persona en una oficina destacando cuestiones relativas a remuneración, antigüedad y las relaciones con otras oficinas y autoridades. Las doctrinas “what type”, que se refieren a doctrinas que giran alrededor de la elección de un particular tipo de organización y cómo se componen sus partes. Las doctrinas “how type” que indican el tipo de procedimiento o métodos de organización que deben ser preferidos, como por ejemplo como debe ser distribuida la autoridad, la información, etc.

3. Reforma Administrativa en el marco de un nuevo Estado

3.1. Reformas implementadas en el marco mundial

Los motivos de las reformas implementadas o con la intención de implementarlas en las últimas décadas responden a una serie de factores que pueden conjugarse o no para la determinación de realizarlas o no. Los factores que señala Jean Claude Paye (1997) como esenciales para el diseño y aplicación de las mismas son los siguientes:

el desarrollo de un mercado mundial que ha puesto de relieve la incidencia de las actividades públicas sobre la competitividad nacional;⁹ la impresión de que la productividad en el sector público era inferior a la del sector privado; la limitación del crecimiento futuro del sector público debido a los déficit presupuestarios y a la importancia de la deuda pública; una menor esperanza en la capacidad del poder público para resolver los problemas económicos y sociales mediante las recetas tradicionales; las exigencias de los ciudadanos de una mejor atención y de un incremento de las posibilidades de elección y de la calidad de los servicios;

⁹ Hay que tener en cuenta que finalizada la Segunda Guerra Mundial, sus efectos se extendieron por todos los campos, marcando una época que había terminado para siempre. Otra época emergía en Europa, llena de transformaciones estructurales.

La vigorosa expansión económica que se opera en la década inmediatamente siguiente al término de la guerra determina un notable crecimiento de las estructuras de las organizaciones, lo que obliga a profundizar ciertas áreas del conocimiento administrativo que a todas luces resultaban insuficientes para explicar esa nueva problemática. Paralelamente la influencia y dominación obtenidas en la contienda hace que dichas organizaciones se extiendan más allá de sus fronteras, comenzando a operar dentro de los países de la órbita de influencia. Esto sucedía en parte, por el derrumbe de la anterior estructura imperial y colonial, de Gran Bretaña, Francia, Holanda y Japón, que dejaba prácticamente desarticulado el esquema del comercio internacional.

Las nuevas organizaciones surgidas en el período de posguerra no sólo debían competir con sus iguales por el mercado interno, sino que, además, debían ser necesariamente eficientes para instalarse en otros países, comerciar en todo el mundo, obtener materias primas en todo el mundo, planificar a mediano y largo plazo en virtud de la complejidad de sus estructuras, decidir con racionalidad y eficiencia y por sobre todo desarrollar modelos de control a escala y a la distancia.

Esta expansión de las organizaciones trae aparejados problemas de varios tipos que, hasta ese momento, la administración no había considerado. Surge una problemática de estrategia y obliga a estructurar toda una teoría de la decisión, incluyendo mecanismos de racionalidad, de prospección y de control. Desde esta etapa, la capacidad decisoria concentra tal atención que se constituye en la más preciada y dilecta de las áreas de capacitación gerencial.

De esta realidad surgirá un nuevo esquema operativo, las organizaciones tenderán a programar totalmente todas sus actividades. Todo el conocimiento tecnológico y estratégico utilizado en la contienda bélica se comenzará a volcar a las actividades de las organizaciones que reciben así nuevas tecnologías, mayor automatización en las comunicaciones y en el procesamiento de información y nuevos modelos de decisión y planeamiento.

Pero fundamentalmente, a mi modo de ver las cosas, nunca hay que perder de vista que si bien luego de la Segunda Guerra mundial el orden de las cosas cambiaron en varios sentidos a nivel mundial, cada país mantuvo una identidad regional o nacional donde los cambios estructurales tuvieron diferentes consecuencias para cada una de las sociedades.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

El autor considera que la suma de estas presiones ha conducido a contemplar con una mirada diferente los motivos que impulsan al Estado a intervenir y a reexaminar la gestión y los resultados del sector público.

Dentro del cuadro de una reforma más amplia como es la Estatal se inscribe la reforma de la administración pública en particular. Existe escaso consenso en cuanto a “cómo” acrecentar la capacidad del Estado. Según Blanca Heredia y Ross Schneider (1998) existe poco trabajo sistematizado sobre políticas de reformas administrativas. El objetivo sería detectar por qué algunos gobiernos pueden llevar a cabo reformas administrativas y otros no. La óptica más frecuente desde la cual se analiza el tema se relaciona con la economía del Estado que desea realizar la reforma, pero tener una visión puramente económica puede conllevar a ver las organizaciones desde un punto de vista reduccionista, o sea, solamente desde la eficiencia.

Los autores afirman que la primer ola de reformas (privatizaciones, regulaciones y liberación del comercio) tuvo importantes consecuencias para el aparato Estatal. La mayoría de los cambios administrativos asociados con la primer ola de reformas fueron productos de una larga transformación institucional y fueron escasos los asuntos concernientes a la administración en sí. El modelo inicial de reforma administrativa se focalizó en la reducción de las funciones y personal Estatal. En la mayoría de los casos la primer ola de reformas fueron introducidas en un contexto de situaciones de emergencia (inestabilidad macroeconómica), donde se tomaron políticas drásticas para solucionar las crisis.

La implementación de la primer ola de reformas no fue fácil ni poco costosa pero a diferencia de las segundas, los costos y los obstáculos fueron menores.

3.2. Modelos de reforma administrativa

Los diagnósticos realizados sobre la burocracia son –a manera encuniativa- los siguientes: que es corrupta o clientelista; que es ineficiente, arbitraria e incontabilizable. Los correspondientes modelos de reforma generados a partir de los diagnósticos para solucionar estas patologías según los autores son el “Civil Service”, “Managerial”¹⁰ y el “Democratizing”.

Las reformas del CIVIL SERVICE están designadas para reducir personalismos y politizaciones dentro de la burocracia¹¹. Estas reformas fueron el primer modelo aplicado para mejorar la performance de la burocracia. Definida conceptualmente por Weber como autoridad racional-legal, el primer acierto que tuvo este tipo de reforma fue la eliminación en gran medida del patrimonialismo, la afición y los robos en el sistema administrativo.

Los componentes comunes de este modelo de reforma son: entrada por examen, ascenso por mérito, administración basada en reglas escritas, salarios razonables. Sacando las decisiones de las manos de los políticos se reduce el patronazgo, el clientelismo y la corrupción. Pero estas reformas crean

¹⁰ La palabra “managment” presenta muchas dificultades semánticas. Su origen ya de por sí es muy controvertido. Para algunos esta palabra tiene probablemente la misma raíz latina que la palabra francesa “menagement” con el significado de “disponer, regular con cuidado y maña” Raíz que se asemeja mucho a la palabra italiana “maneggiare” o la catalana “manegar” que tienen el sentido de hacer cosas con habilidad o destreza. Sin embargo comúnmente se acepta como una palabra anglosajona, que suele traducirse al castellano de muy diversas maneras, como administración, gestión, gerencia empresarial, o simplemente como dirección. Paloma Izquierdo y L. T. Raventos, en Managment en Organizaciones al Servicio del Progreso Humano acuerdan con el concepto otorgado por Peter Drucker (1988): “Managment es definir la misión de la empresa y motivar y organizar las energías humanas a fin de cumplirla, donde definir la misión de la empresa es la parte entrepreneurial y gestionar, motivar y organizar las energías humanas es la parte relacionada con el liderazgo. Ambas juntas componen el managment”. Págs. 33-35.

¹¹ A partir de la lectura de las constituciones, no se podría suponer que la burocracia es una parte importante del proceso político. Pero en gran medida es así por dos razones fundamentales. Una es que frecuentemente el congreso delega en las dependencias gubernamentales la autoridad, formal o informal para tomar decisiones. Una segunda razón por la cual la burocracia es parte del proceso político es que las dependencias gubernamentales a menudo son una fuente importante de la información acerca de problemas políticos que utilizan otros participantes del poder político. La burocracia, asimismo, es una fuente única de información sobre si existe capacidad de producción o se la puede crear respecto de las diversas alternativas políticas. Por estos motivos, los funcionarios electos y sus equipos necesitan de la participación de las burocracias en los estados tempranos del proceso político. Por otro lado, según Steven Kelman, en su libro La política pública en el Estado moderno, refiriéndose a la “politización” de la burocracia dice lo siguiente: “Quienes quieren apartar a la burocracia de la influencia de los funcionarios electos a veces vituperan la “politización” de la burocracia. Esto es abiertamente tonto. Si por “política” se entiende lo que abarca polémicas opciones entre valores, entonces la burocracia no puede politizarse, porque ya es política. No deberíamos negarnos o sentirnos avergonzados por ello”. Pág. 113.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

al mismo tiempo nuevas patologías como por ejemplo sobrerregulación, rigidez, prioridad en el cumplimiento de las normas y escasa prioridad en relación a la obtención de resultados.

Las reformas del modelo DEMOCRATIZING están designadas para mejorar la incontabilidad y responsabilidad de la burocracia. El problema sería un excesivo poder dentro de la burocracia y la cura sería un mayor control democrático¹² y un mayor control de la contabilidad. Una de las formas de las reformas democráticas es aumentar el control del poder legislativo sobre las burocracias.

Las reformas del modelo MANAGERIAL están destinadas a aumentar la eficiencia y eficacia en el accionar de las burocracias públicas. Para este modelo éste sería el problema más grande dentro de la burocracia. Las reglas del modelo Weberiano de administración combinado con las reglas impuestas por las legislaturas consumen más tiempo a la burocracia de lo que insumen implementar políticas o brindar. Las reglas dificultan la motivación de los empleados. La solución a todos estos males se basa en implementar instrumentos que provienen básicamente del sector privado, donde la focalización en la obtención de los resultados, la eliminación de la rigidez que provocan el exceso de reglas entre otras cosas aportarían grandes soluciones a las características patológicas diagnosticadas.

El diagnóstico y las reformas del modelo Managerial son las que han tenido mayor preeminencia a nivel internacional entre los tres modelos. Osborne y Gaebler (1993), autores del libro "La Reinención del gobierno" son unos de los máximos exponentes de este modelo¹³. Fueron los inspiradores del programa Gore y del Plan Bresser. Garver y Dulio (1194:26-28) proveen un buen indicador de la preeminencia del management en los debates de EEUU. Ellos notaron que en las discusiones sobre reformas administrativas, las estrategias mencionadas por lo general son las del management sin ser mencionadas las democráticas y las del civil service.

De todas maneras, transferir el modelo del management en su estado más puro a los países en desarrollo puede llevar a realizar un diagnóstico a medias sobre los problemas que los aquejan. Donde el clientelismo y la corrupción predominan, las reformas del modelo managerial poco ayudan.

CUADRO N° 5
MODELOS DE REFORMAS

MODELO	CIVIL SERVICE	MANAGERIAL	DEMOCRATIZING
DIAGNOS-TICO	Personalismo; clientelismo, patrimonialismo, particularismo.	Ineficiencia, inflexibilidad, papeleo.	Abuso de poder, arbitrariedad, irresponsabilidad con los clientes, incontabilidad.
FÓRTALE-ZAS	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad.	Eficiencia responsabilidad con los clientes, flexibilidad.	Control Democrático con por los ciudadanos o por la legislatura
MEDIDAS ADMINIS-TRATIVAS	Exámenes de entrada, meritocracia buenos salarios, reglas.	Competitividad, flexibilidad, contratos con empresas.	Participación ciudadana, control legislativo
POTENCIA-LES NEGATI-VOS	Rigidez, ineficiencia.	Clientelismo.	

Fuente: Heredia Blanca y Schneider Ross, *The political Economy of Administrative Reform*. 1998.

¹² Uno de los problemas comúnmente mencionados con respecto a la burocracia, aparte de su participación en el proceso político, es que no tiene carácter democrático. Según Steven Kelman, que escribe sobre la burocracia en los Estados Unidos los '60, "De ahí nacen los esfuerzos por democratizar la burocracia que se reflejan en la doctrina original jakcsoniana de rotación en el cargo, y en el debate durante la controversia en torno a la reforma de la administración pública después de la Guerra Civil, acerca de si era "más democrático" el sistema de prebendas o el de méritos (año 1883)

¹³ Los autores del libro "Reinventar el gobierno" son criticados fuertemente por Hood y Jakcson (1997) por considerar que exponen "recetas" o soluciones para paliar los problemas de la Administración Pública de una manera simplista, con escaso trasfondo analítico y teórico de los mismos. Fundamentalmente se critica la utilización de doctrinas de forma persuasiva, sin contenido fáctico que le otorgue una veracidad a partir de lo "real" y no desde un contenido metafórico persuasivo.

3.3 Breve recorrido sobre la reforma del Estado y de la administración en la Argentina de los '90.

Según diversos autores, las reformas mayormente implementadas en los países de la OCDE en los últimos años, responden al modelo de New Public Management, cuyo criterio guía principal es la *eficiencia*. Las iniciativas adoptadas (si bien no todas en la misma intensidad y con los mismos efectos) en estos países se relacionan directamente con la idea de introducir mayor flexibilidad, garantizar el control, el resultado y la responsabilidad, desarrollar la competencia y ampliar las opciones; prestar un servicio receptivo a las necesidades del público, mejorar la gestión de los recursos humanos, etc.

Blanca Heredia y Scheneider (1998) mencionan diferentes casos de reforma en distintos países, donde se encuentran diferencias también en términos de variables dependientes (tipo de reforma e intensidad) e independientes (economía, políticas estratégicas, factores internacionales) como también en el tipo de burocracia existente antes de las reformas administrativas. El tipo de reformas llevadas a cabo variaron del modelo de estrategias del management en México y Brasil, civil service en Europa y Argentina y estrategias democratizadoras en Chile, Tailandia y Corea.

En cuanto a los países latinoamericanos particularmente, bajo el nuevo contexto económico, político y tecnológico mundial, las sucesivas crisis económico sociales del Estado interventor latinoamericano, el endeudamiento externo, la reducción de los márgenes de maniobra de los gobiernos, y la crisis fiscal entre otros factores, los gobiernos adoptaron, por influencia, coacción o capacidad relativa de autonomía, modelos administrativos, de gestión y de políticas públicas originados en los países centrales.

Fórmulas y modelos tales como el Consenso de Washington, las políticas de reforma de la primera y segunda generación del Banco Mundial y el FMI, y el paradigma de gerencia pública, implicaron e implican cambios estructurales radicales en el desempeño de los gobiernos. Nuevas metas, como el equilibrio fiscal, la eficiencia, la economías y la eficacia administrativa, la estabilidad monetaria, y la desregulación y apertura de las economías, redefinieron los objetivos y misiones de los gobiernos. Nuevos criterios organizativos, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de formulación e implementación de políticas, la descentralización político administrativa, la orientación al ciudadano, la transparencia y la información, la responsabilidad, y la participación del mercado y la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, implicaron transformaciones sustantivas en la producción institucional, los procesos y los sistemas. El cambio estructural en estas últimas dimensiones condujo a la incorporación masiva de tecnologías de información, nuevos know how técnicos y profesionales, y nuevas tecnologías de gestión.

Oscar Oszlak (1990) al referirse a la transformación Estatal Argentina en la década de los 90, realiza dos acotaciones: por un lado insinúa que es un programa de mera aplicación de instrumentos y por otro que el alcance del término, que parece ser tan grande (reforma del Estado), solo tiene alcances parciales, ya que con el arsenal disponible para llevarla a cabo no podría pretenderse alcanzar cambios más globales y duraderos:

Oszlak (1984) plantea que las Leyes de Emergencia económica (23.697) y Reforma del Estado (23.696) implementadas en el año 1991 fueron medidas coyunturales, destinadas a recuperar la capacidad fiscal del Estado y otorgar mayores poderes al gobierno para redefinir las reglas del juego y los límites en diversos planos de su intervención social. Acota que los criterios de racionalidad que guiaron estas iniciativas estuvieron inspirados en una necesidad de resolver la crisis fiscal del Estado y producir un ajuste estructural de la economía, y que esto, no tiene que ver precisamente con criterios basados estrictamente en requerimientos de modernización de la gestión pública. Inclusive afirma que medidas globales e inespecíficas tienden a crear serias rigideces y distorsiones en el funcionamiento de los organismos Estatales, sin resolver precisamente problemas de organización y gestión. Utiliza por lo tanto el término reforma o modernización del Estado¹⁴ en el sentido de "transformación tecnológica y cultural de la gestión pública".

Otros autores como Palermo y Novaro, en su libro *Política y Poder en el gobierno de Menem* (1996) y Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, en su artículo *La política de liberalización económica en la*

¹⁴ Según Guillermo F. F. Schweinheim "La *modernización* puede ser un factor que contribuya a la innovación. De hecho, la modernidad en los países centrales tiene como una de sus características principales el aumento de las opciones de los actores, el crecimiento de la creatividad y las tasas de innovación del Estado, las empresas y la sociedad civil, y el desarrollo de instituciones y sistemas que favorecen el cambio, el aprendizaje y la creación original. Sin embargo, dado el contexto en que se han producido los cambios estructurales en Latinoamérica (crisis, emergencia, disminución de márgenes de maniobra), el aprendizaje tuvo en una primera etapa y en gran medida un carácter desorganizado del potencial de innovación y creatividad organizacional. Pág. 39.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

administración de Menem (1996) también coinciden en afirmar que las reformas de Estado en la Argentina estuvieron directamente ligadas a un período de crisis fiscal y de gobernabilidad, y por lo tanto consideran estas últimas cuestiones como variables determinantes en gran medida de todos los proyectos de reforma llevados adelante.

El contexto de crisis y emergencia, se convirtió en una oportunidad única, según Palermo y Novaro, para emprender las *reformas neoliberales*, cuyo trasfondo, quedó acotado a una relación entre el Estado y la economía, y en términos de las reformas propuestas, no fue más allá de ello. Con la asunción del nuevo gobierno de Carlos Menem en 1989, comienza un proceso de nueva relación entre Estado y sociedad civil, Estado y mercado, marcado por reformas estructurales neoliberales que corroyeron las antiguas reglas de juego de la sociedad Argentina en general. La sociedad Argentina, antes de la llegada del nuevo gobierno en 1989, venía atravesando un período de alta inflación y desequilibrio macroeconómico que afectaba particularmente a los estratos más bajos de la población. Con la salida del presidente Alfonsín de la presidencia, el consenso sobre el tema que se necesitaba un cambio de las antiguas reglas se consolidó aún más.

Las antiguas reglas se caracterizaban por lo que Cavarozzi llama la “matriz Estado- céntrica”, ya sea en su versión populista o desarrollista. El Estado cumplía con amplias funciones a nivel económico, social y político. A nivel económico, el Estado regulaba gran parte de la vida económica, ya sea llevando adelante empresas de servicios, infraestructura o productos estratégicos o regulando la actividad privada, fijando precios de salarios, tarifas públicas, tasas de interés, asistiendo o no asistiendo al sector privado, regulando las relaciones laborales, incidiendo sobre la distribución del ingreso, etc.

Si bien existe un cierto consenso en decir que estas reglas tuvieron su primer shock con las políticas económicas de Martínez de Hoz en el período de la dictadura militar (76- 83) parece haber un mayor consenso (estimulado por la crisis hiperinflacionaria) en que estas cambiaron definitivamente en el período que inicia el gobierno de Carlos Menem.

Uno de los grandes fundamentos y justificación para aplicar las políticas neoliberales fue la “*deformidad y mala gestión del Estado*” tanto en el nivel económico como en cualquier ámbito de la sociedad civil. Los decisores públicos que caracterizaban los problemas del Estado realizaron asociaciones que le sirvieron de fundamento para la aplicación de las reformas estructurales implementadas. En términos generales Fabián Reppeto (1998) señala las siguientes: -asociación de la inflación con el gasto público, con gran peso del gasto corriente y la ineficiente gestión de las empresas públicas; -rol paternalista del Estado, que fomentaba las relaciones de privilegio entre los distintos sectores sociales y el aparato burocrático del Estado; -ineficiencia en la provisión de servicios; -problemas de gestión política que dificultaban el proceso de toma de decisiones; -crecientes problemas en la efectividad de la capacidad recaudadora del Estado; -desorganización en el área de gestión financiera; -responsabilidades diluidas como consecuencia de una estructura burocrática que fomentaba la superposición y la irracionalidad en el desarrollo de sus funciones; -fuerte caída de los salarios del sector público, lo cual produjo un éxodo de recursos humanos altamente calificados.

Con este diagnóstico en general sobre el funcionamiento del Estado, se llegó a concluir que se obstaculizaba el funcionamiento del mercado, y en este sentido, la administración pública no constituyó un aspecto aislado de los cambios más profundos de la relación del Estado con el mercado y la sociedad.

El nuevo modelo quedó caracterizado por el plan de convertibilidad, la renegociación de la deuda externa, y un cierto paquete de reformas estructurales¹⁵.

¹⁵ La *convertibilidad* (ley 23928) es una medida de lo que sería la política cambiaria y monetaria, donde se estableció la paridad de 1 a 1 entre el peso y el dólar. Por otro lado la renegociación de la deuda externa está relacionada con ajustes estructurales para generar confianza a inversiones extranjeras. *El ajuste fiscal* se caracterizó por una reducción o reestructuración del gasto público y por una reforma tributaria con el objeto de ampliar la base imponible y combatir la invasión (que no implicó precisamente una reestructuración progresiva del sistema financiero, se recauda más en el IVA que en el impuesto a las ganancias, que si bien se extendió a buena parte de los sectores medios, no toca a los enormes ingresos). Las privatizaciones, que fueron otro pilar de las reformas estructurales, según la versión oficial tenían por objeto fomentar una mayor competencia en las empresas del país, por lo tanto las empresas del estado, como las de servicio telefónico, fueron privatizadas en términos de la ineficacia anterior. Pero sus efectos fueron cruciales en muchos casos para usuarios y empresas, ya que pasaron en gran medida de ser monopolios públicos a ser monopolios privados, con tarifas elevadas. La apertura comercial que se llevó a cabo, con el objetivo de generar mayor competitividad a nivel internacional y mayor eficiencia, condujo en gran medida al cierre de muchas PyMES que no pudieron competir, ya que estaban escasamente preparadas. La liberalización del sistema financiero a través de la liberalización de las tasas de interés, la liberalización del crédito tenía como objeto liberalizar el movimiento de capitales, tratando de generar condiciones para que el capital financiero ingrese. A nivel de las

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Según Reppeto (1998), mediante la ley de Reforma del Estado se declara en “Emergencia Administrativa” a todos los organismos dependientes del Estado Nacional y se norma acerca de las privatizaciones y participación del capital privado, estableciéndose una metodología para declarar sujetos a privatización a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Por otro lado, en cuanto al sistema financiero del sector público, en 1992 se sancionó la ley 24156, llamada de Gestión Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Se estableció de esta manera un sistema que se refiere al control interno y externo de la administración pública. El control interno de la administración queda a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) que responde directamente al presidente de la nación. El control externo pasó a ser realizado por el parlamento, a través de la Auditoría General de la Nación (AGEN). Esta última puede intervenir en aquellas situaciones donde la participación de fondos públicos se haga presente.

Además se sancionaron los decretos 435 y 2476/90 destinados a promover la descentralización y reducción de la administración central, como también un nuevo régimen de empleo para el sector público regulado por la creación de una nueva organización: SINAPA.

Siguiendo a Reppeto (1998), estas normativas señaladas tenían por objeto perseguir “el fortalecimiento de las actividades administrativas de intervención del Estado en áreas consideradas fundamentales”, como por ejemplo en el área de manejo de la política económica, lograr un desempeño más eficiente en las funciones de recaudación, lograr una mayor eficiencia y eficacia en las actividades del Estado.

Según el autor, en relación a esta primer etapa de reformas, donde los objetivos eran de gran amplitud, sólo se avanzó “hasta sus últimas consecuencias” en la privatización y la desregulación de los servicios públicos. Los aspectos que hacen al funcionamiento del aparato administrativo más allá de la relación entre Estado y mercado fueron quedando de lado, y fue sólo la eliminación de funciones de un Estado benefactor o keynesiano las que se desmontaron, sin realizarse las transformaciones organizacionales más profundas. Por ejemplo, en el caso de las privatizaciones, se avanzó profundamente privatizando telefonías, líneas aéreas y otros servicios prestados por el Estado, con la pretensión de llevar a una mayor competencia y estimular la eficiencia. También se avanzó considerablemente en las desregulaciones, ya que se consideraba que lo que impedía un adecuado funcionamiento de los mercados era una excesiva regulación e intromisión del Estado.

En cuanto a la organización y gestión de las funciones estatales, el autor marca que el programa de reformas administrativas, en este punto, estaba marcado por la necesidad de lograr una mayor racionalidad en el mapa organizacional, aumentando su eficiencia y su productividad, avanzándose además en la implementación de nuevas tecnologías de gestión. Por otro lado, marca el hecho de que por necesidades fiscales de corto plazo y sin que hubiese estudios serios, se tomó la decisión de profundizar la descentralización y transferencia de funciones a instancias provinciales y municipales en temas correspondientes a salud y educación.

En relación a la readecuación de recursos humanos, esta política ha implicado la terciarización de las unidades de apoyo y la reacomodación del personal público a través de la jerarquización y fortalecimiento de la carrera burocrática creándose para este fin el SINAPA (Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa). Los principios básicos que estructuran esta organización está relacionada con una pretensión de mayor racionalización de la carrera burocrática, siendo algunos de los principios los siguientes: -la movilidad de la carrera está relacionada con el mérito, la capacidad y la idoneidad en el desarrollo de las tareas que le competen a la persona; -conformación de cuadros superiores altamente profesionalizados; -la capacitación, perfeccionamiento y actualización como rasgos permanentes; -el ingreso y promoción a niveles de mayor responsabilidad están relacionadas con mecanismos selectivos; -el régimen de retribución e incentivos guardan relación con las tareas desempeñadas y el nivel asignado.

Por otro lado, en relación a la formación, perfeccionamiento y actualización del personal, es el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) el que ejerce la responsabilidad sobre estos aspectos. Cabe

políticas sociales se semi privatizó el sistema de previsión social, dejándose que coexistan dos sistemas, también con el objeto de alimentar un mercado de capitales en la argentina. Por otro lado también se trataron de descentralizar los servicios de salud y educación. En relación a la parte laboral, se trató de apuntar a una mayor flexibilización con el objetivo de reducir los costos laborales para que los empresarios pudieran competir.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

decir por otro lado, que en el sentido de desarrollar una mayor eficiencia y eficacia¹⁶ en el sector público, en el desempeño de las tareas, se realizaron dos experiencias: una, que bajo el INAP implicó la formación de administradores gubernamentales; por el otro, la que promovida por Caballo, avanzó en la formación, a través de altos centros de estudio, de economistas de gobierno.

En cuanto a la dotación de personal, el gobierno de Menem se propuso desde el inicio una reducción de personal. Según Reppeto (1998) en los primeros 10 años se redujo el personal de Administración Pública a nivel central pero se registró un incremento en el número de cargos en los ámbitos propiamente políticos del aparato Estatal (como por ejemplo en la presidencia y el Ministerio del Interior). Según datos brindados por el autor la presidencia contaba en 1989 con un personal conformado por 11.612 cargos, para 1993 se incrementó a 21.953; y en el caso del Ministerio del Interior, para 1989 nos encontramos con 37.769 personas, habiendo aumentado para 1993 a 42.841.

En cuanto a la parte del Programa de Reforma referido a la desburocratización, el objetivo consistía en reducir el exceso de reglamentación Estatal, que impedía la prestación correcta y ágil del servicio público. Se aludía al cambio de cultura organizacional, tratando de promover los criterios de eficiencia y eficacia, la formulación de objetivos estratégicos y metas, la desarticulación de intereses corporativos, mejorar el sistema de información en los distintos niveles, etc.

El objetivo era construir una burocracia más eficiente y más eficaz, con mayor capacidad técnica, buscando a la vez reducir el comportamiento informal, prácticas de corrupción y clientelismo. Fabián Reppeto (1998) sostiene que esto sólo fue un avance discursivo, pero que en la práctica no se avanzó en la aplicación de nuevas tecnologías de gestión que fueron enunciadas desde ámbitos de gobierno como lo son conceptos de calidad total, management, etc.

En resumen, en lo que se refiere al tema del Aparato Administrativo no asociado directamente con cuestiones macroeconómicas, sus objetivos fueron quedando relegados a medida que se obtenían logros en el terreno de la macroeconomía (la reforma administrativa fue perdiendo lugar progresivamente en la agenda del gobierno; objetivos como la descentralización, carrera funcionarial o desburocratización quedaron relegadas prácticamente a meros formalismos. Por otro lado, la aplicación de nuevas tecnologías o la modernización de las áreas administrativas, fueron según el autor descoordinadas y focalizadas, llevando a perder por lo tanto la pretensión de una reforma integral de la burocracia.

El diagnóstico que salía a la luz en este contexto mostraba una serie de inconvenientes que serían objeto de nuevos intentos reformistas. Se encontraba que en diferentes unidades organizacionales se desarrollaban las mismas funciones, también que había una proliferación de disfuncionalidades internas producidas por el diseño organizacional inadecuado, etc. En una nueva etapa de reformas, la llamada "segunda oleada de reformas" sale a la luz el decreto 660, que marca la reducción de la estructura de la Administración Central y la fusión de organismos descentralizados. En opinión de Oszlak, esta norma intentaba reparar lo que el propio gobierno había creado, ya que si bien en un principio se redujo a 65 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno, 5 años más tarde los 8 ministerios existentes se repartían un total de 189 secretarías y subsecretarías.

Este crecimiento del aparato del Estado en los primeros años del gobierno menemista devela, según Reppeto (1998), como las presiones políticas fueron incrementándose y superponiéndose a la lógica de racionalización de la administración, detectándose a la par cuáles fueron las prioridades. Por ejemplo, en lo que se refiere al reacondicionamiento de los recursos humanos, se observa que en las áreas de Salud, Educación y Trabajo, ha habido una reducción de personal bastante importante, a diferencia de lo que se observa en el área del Ministerio del Interior, Defensa y Relaciones Exteriores, que mantuvieron sus dotaciones. Por otro lado, Presidencia y Economía no se vieron desfavorecidos por la reorganización en sus organigramas, mantuvieron sus instancias principales.

En conclusión, el ajuste fue cumplido más estrictamente en áreas relacionadas con funciones básicas (o sea consideradas indelegables) del Estado como son Justicia, Defensa, Trabajo, Educación y Salud.

¹⁶ En relación al tema de la eficiencia y eficacia, puede acotarse que es un tema muy controvertido en relación a un análisis de la administración pública. Offe (1990) destaca que esta clase de conceptos no pueden utilizarse en un análisis de la misma ya que el sector público tiene una racionalidad distinta del sector privado.

Bibliografía

- Barenstein Jorge "El marco analítico weberiano" en El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana. (Cap. 1 y 2) CIDE, col. Ensayos, México 1981.
- Heredia Blanca y Schneider Ross, The political Economy of Administrative Reform. Paper preparado para el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago. 1998
- Heredia Blanca y Schneider Ross, The political Economy of Administrative Reform. Paper preparado para el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago. 1998.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael, La Argumentación Administrativa, Nuevas lecturas de política y gobierno. México, Fondo de Cultura Económica. 1997.
- Lefort Claude, "¿Qué es la burocracia?", en Teoría de la burocracia estatal. Bs. As. Editorial Paidós, 1984.
- Weber Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México. Décima impresión. 1996.
- O'Donnel, Guillermo, Apuntes para una teoría de Estado, en Teoría de la burocracia estatal. Oszlak comp.. Bs. As. Paidós, 1984.
- Offe, Clause, Contradicciones del Estado de bienestar, con Introducción de John Keane (comp.), México, Editorial Alianza, 1990.
- Oszlak Oscar, La Reforma del Estado en la Argentina. Documento CEDES/36. Bs. As. 1990.
- Paye, Jean Claude, Secretario General del Comité de Gestión Pública, La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, Madrid, OCDE y Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), 1997
- Poulantzas, N, "Política y clases sociales", en Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Siglo XXI. México. 1976.
- Repetto Fabián, Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: ejes para una agenda de investigación, Documento de trabajo sobre la Administración Pública Argentina. Versión Preliminar. Elaborado para el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Bs. As. 1998.
-