

## Gerencia pública y modernización del Estado

### Sumario

*Crisis del Estado y paradigma burocrático. La revolución gerencial. La reforma del Estado en América Latina. La eficacia como fin último. El dualismo política-administración. Hacia la revolución post-gerencial. Del Estado gerencial al Estado cívico. Referencias.*

### Resumen

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

**Palabras Clave:** Administración pública, Burocracia, New public Management, Reforma del Estado, Modernización del Estado, Revolución gerencial.

### Abstract

*The essay presented here makes reference to the contemporary theoretical developments related to public thing administration, taking the last three decades as period of reference. It is sought to demonstrate that more than the proposal of new theoretical formulations, what has been occurring is the assumption of certain administrative practices, all of them included in the conceptual framework of "managerial revolution" as a reaction to the crisis of the state and its reform options that, following an administrative point of view, had been formerly included in the bureaucratic paradigm. However, in opposition to this vision, it is considered that at least in countries like ours, the task is not to overcome the bureaucratic culture, in general inexistente among us, and substitute it by a managerial culture, but to overcome the political populism and clientelism in the public function and substitute it by a Right State impelled by a genuine bureaucratic administration and responsible for the good development of the exclusive and superior functions of the state.*

**Key Words:** PublicAdministration, Bureaucracy, State's Reform, State's Modernize, Revolution management.

**Artículo:** Recibido, Octubre 10 de 2006; aprobado, Enero 21 de 2007.

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas:** Magíster en Administración; Administrador Público. Profesor Asistente Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas ESAP- Colombia.

**Juan Manuel Ramírez Mora:** Candidato a Magíster en Administración; Administrador de Empresas. Profesor Adjunto Universidad Nacional de Colombia. Profesor Asistente IDEAD Universidad del Tolima - Colombia.

**Correos:** eemartin@.edu.co; jmramirezmo@unal.edu.co

# Gerencia pública y modernización del Estado

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas**  
**Juan Manuel Ramírez Mora**

El ensayo que se presenta a continuación hace referencia a los desarrollos teóricos contemporáneos en lo relacionado con la administración de lo público, tomando como período de referencia las últimas tres décadas. Se pretende de demostrar que más que nuevas formulaciones teóricas, lo que se ha venido dando es la asunción acrítica de ciertas prácticas administrativas empresariales enmarcadas todas ellas dentro del concepto de “revolución gerencial” (Falcao, 1997) como reacción a la crisis del Estado y a sus opciones de reforma que desde el punto de vista administrativo habían estado hasta entonces enmarcadas dentro del paradigma burocrático. Con la crisis del Estado que puede definirse como una crisis fiscal, crisis del modo de intervención, crisis de la forma burocrática de la administración pública y como una crisis política (Bresser, 1997), se plantea entonces la necesidad del paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura “gerencial”. Sin embargo, al contrario de esta visión se considera que al menos en países como el nuestro, la tarea no es superar la cultura burocrática, inexistente por lo general entre nosotros (Catala, 1998), y sustituirla por una cultura gerencial, sino superar el populismo político y el clientelismo de la función pública y reemplazarlo por un Estado de Derecho impulsado por una administración genuinamente burocrática responsable del buen desempeño de las funciones exclusivas y superiores del Estado.

Para su desarrollo, el trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. La primera parte hace referencia a los planteamientos que han venido formulándose sobre la crisis del Estado y del paradigma burocrático. Seguidamente se describen y analizan las “soluciones reactivas” que desde el campo administrativo se han propuesto y que se orientan a superar esta crisis, partiendo del análisis denominado Límites al paradigma burocrático, para pasar luego a los planteamientos de la “revolución gerencial” que para efectos explicativos agruparemos bajo la denominación de New Public Management (Ormond y Loffler, 1999), dentro de la que encontramos el gerencialismo puro y la teoría de la escogencia múltiple public choice. También más recientemente ha aparecido una reacción a esa visión gerencialista agrupada en el Public Governance (Meneguzzo, 1998), dentro del que encontramos el Consumerism o el Public Service Oriented, PSO de origen inglés, y el Reinventing Government (Osborne y Gaebler, 1994, 1998) de origen norteamericano. En la tercera parte se formula una crítica a las concepciones gerencialistas puras que descansan sobre la “lógica de la eficacia” como fin último (Le Mouel, 1992). Seguidamente, se analiza cómo todas estas visiones están cimentadas dentro del dualismo política-administración para, finalmente, plantear cómo en el momento actual se hace necesario superar este dualismo para conformar lo que será una

“revolución post-gerencial” (Falcao, 1997), o lo que otros autores (Guerrero, 1999) han denominado como la transición del Estado gerencial al Estado cívico.

### **Crisis del Estado y paradigma burocrático**

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

Para finales de los años setentas, el modelo del Estado de Bienestar, imperante hasta entonces, también conocido como Estado Benefactor se encuentra en crisis institucional, asediado por movimientos ideológicos que promueven su desaparición. La emergencia de los "nuevos movimientos sociales" durante los setenta fue un efecto de la crisis del Fordismo una expresión de los cambios estructurales en los conceptos de Estado y democracia que se gestaban en las tendencias de la globalización de las relaciones sociales del capitalismo.

De alguna manera, la "crisis del fordismo global" durante los setentas, provocada por la misma transformación del capitalismo, repercutió en la crisis del Estado Benefactor y en la modificación de la concepción del bienestar, surgiendo el Estado nacional competitivo (Vargas, 1999) el cual debe ofrecer "ventajas competitivas" a través de condiciones óptimas destinadas a la valorización del capital global. Este nuevo tipo de Estado se concentra en la movilización de todas las fuerzas productivas para propósitos de competencia internacional, apoyado en las doctrinas económicas -neoliberales. Al decir de Vargas, el problema de esta "guerra de ventajas competitivas" entre los Estados nacionales competitivos es que puede centrarse en un juego de "suma cero", donde al final todos se convertirán en perdedores.

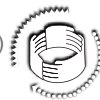
La progresiva internacionalización del

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

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

Debe recordarse también que durante los años cincuentas y sesentas la teoría administrativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces considerada no como una opción organizativa más, sino como el modelo normativo, como la forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia. La configuración burocrática se abstraía de su génesis histórica y se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el Estado de Bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente, las empresas complejas en una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo.

Pero ya en los setentas abundan las críticas al modelo burocrático, apoyadas en el cambio del entorno organizativo que desde entonces se produce, generando paradigmas alternativos al burocrático ya que este comienza a ser visto como un gran obstáculo para superar la crisis



del Estado; para muchos fue además esta racionalidad la que se constituyó en causa generadora de la crisis. Del ciclo producción en masa-consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor, siendo esta ajena al paradigma burocrático. *“Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación no ha podido ser dirigida por órdenes”* (Crozier, 1996).

El derrumbe ideológico del Estado de Beneficencia cedió entonces el lugar a nuevas manifestaciones de organización del Estado, a partir del planteamiento sobre los efectos negativos que tiene la intervención del Estado en las actividades económicas en su conjunto, al señalar que daña la iniciativa y el espíritu emprendedor de los individuos. El mercado es la única institución que motiva a las personas para ejercitar iniciativa y empresa.

### La revolución gerencial

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

La mayor parte de las alternativas de cambio se propone entonces redefinir las funciones del Estado y reducir su tamaño, eliminar déficits, controlar el gasto público, eliminar obstáculos para una administración efectiva y enfocar la administración pública en la satisfacción del cliente a través de nuevas formas de producir y entregar los servicios como la

privatización, la subcontratación, cobrando cuotas a los usuarios de los servicios públicos, asociaciones con varios niveles de gobierno, organizaciones voluntarias y la iniciativa privada.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, la mayoría de los países han tenido los mismos motivos para realizar estas "reformas del sector público". Entre estos motivos figuran la economía mundial, la insatisfacción de los ciudadanos y la crisis fiscal. Aunque la respuesta ha tenido sus particularidades en cada contexto, como se verá a continuación, la reacción de los diferentes países es bastante parecida y se puede resumir en los siguientes puntos (Osborne, 1998, pp. 23 - 24):

- Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración.
- Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar.
- Reducir el "funcionariado" y la privatización y corporativización de actividades.
- Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación, los mecanismos de mercado y las tasas de usuario.
- Establecer criterios y medidas de rendimientos.
- Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir los gastos.

La reacción se da en el contexto inglés mediante tres categorías de soluciones administrativas (Falcao, 1997): el *gerencialismo puro*, el *Consumerism* y el modelo del *Public Service Oriented, PSO*. El *gerencialismo puro*, más desestatizante que racionalizador, consistió en una reacción inicial a la crisis del Estado inglés, como parte de una estrategia centrada en el aumento de la productividad y en la reducción de costos y de personal. Apuntaba a establecer una definición de responsabilidades de funcionarios y organizaciones públicas, de sus misiones y objetivos. En lo fundamental, se apoyaba en una ética de valorización del costo de los recursos. Entre las acciones prácticas del gerencialismo puro figuran la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad. Entre las principales críticas que se plantean al

modelo está la falta de atención a la efectividad, derivada del énfasis en la eficiencia - que dio lugar, inclusive, a que se lo rotule de neotaylorista - y la despolitización de las acciones estatales.

El *Consumerism* consistió en una segunda respuesta, una reorientación del gerencialismo puro, más volcada hacia la racionalización, teniendo como punto central la cuestión de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/consumidores de servicios públicos. Este modelo hacía énfasis en una estrategia de calidad, cuyos resultados se apoyaban en medidas tales como la descentralización, el estímulo a la competitividad, modelos contractuales flexibles y direccionados hacia la calidad. El problema básico que se planteó en relación con este modelo fue el conflicto de intereses del consumidor y del ciudadano, que implica límites respecto a los resultados, problemas de equidad y efectos perversos de la competitividad, como los de suma cero.

Estas críticas indujeron la concepción de un tercer modelo no típicamente gerencial, que propone la reconstrucción de la esfera pública bajo la denominación de *Public Service Oriented*. Contrariamente a los dos anteriores, que se centraban en el "cómo" de la acción estatal, este modelo se preocupa por el "qué". *"De esta forma, propone una revalorización de la política en la definición de las finalidades estatales, aumento de participación, transparencia, equidad y justicia. Este movimiento se basa en una visión colectiva del ciudadano, enfoca la esfera pública como un locus de aprendizaje social y propone el perfeccionamiento de la cultura cívica del ciudadano, del burócrata y del político. Lo más interesante es que, al tiempo que procura retomar el concepto clásico de lo público, no descarta la tecnología gerencial desarrollada por los modelos anteriores"* (Falcao, 1997).

El contexto estadounidense se caracteriza por la hibridación entre una tendencia gerencialista que está presente en la cultura empresarial y en los ideales de fundación del Estado federado, y una tendencia más ortodoxa, más próxima al tipo ideal burocrático utilizado por Weber, que ha desempeñado un papel de barrera frente a las formas patrimonialistas de administración pública, como el patronaje. En el contexto norteamericano, la reducción de la transferencia de recursos federales hacia los estados, en una radicalización de la descentralización, generó una respuesta en las instancias subnacionales bastante identificada con sus

bases culturales gerencialistas, suscitando el movimiento de *Reinventing Government*, que siendo originariamente municipal y estatal, fue posteriormente extrapolado hacia el ámbito federal (Osborne y Gaebler, 1994).

*"...hace cien años la palabra burocracia tenía un significado positivo. Servía para designar un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir al ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. Las burocracias aportaron al trabajo gubernamental la misma lógica que la línea de montaje aportó a la fábrica. Con su organización jerárquica y su especialización funcional permitieron emprender tareas muy amplias y complejas. (...) ...La sociedad norteamericana se embarcó en un gigantesco esfuerzo de control que penetró en el gobierno, a fin de evitar que los políticos y los burócratas hicieran nada que pudiera poner en peligro el interés o la hacienda pública"* (40-41). Los autores consideran que si bien esta fue una respuesta adecuada para el contexto patrimonialista y clientelista de la época, creó unos nuevos problemas que han hecho prácticamente imposible administrar el Estado. Podemos afirmar que la crítica se centra en resaltar cómo el excesivo énfasis en lo formal, ha dificultado al Gobierno la consecución de los objetivos esenciales del Estado.

Falcao (1997) agrupa estas tendencias que se han venido dando dentro de la administración pública en tres "tipos ideales": una visión ortodoxa de la administración pública, un enfoque liberal y un modelo empresarial.

La visión ortodoxa de la administración pública es la que más se aproximó originariamente a la concepción del tipo ideal utilizado por Weber, aún cuando haya evolucionado en lo que respecta a su morfología. Tiende a prescribir reformas centradas en el empleo y mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional de organizaciones y poderes. La visión ortodoxa de la administración pública se remonta a las primeras iniciativas de la administración pública estadounidense para estructurarse, hacia 1870, como reacción al patrimonialismo, y posteriormente, en 1939 con la Comisión Brownlow, que sentó las bases del *welfare state* estadounidense contemporáneo y alcanzó una sólida tradición en la disciplina. Su mayor exponente podría ser Woodrow Wilson, taxativo al afirmar que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, seguido por los fundadores de la administración pública moderna, a partir de las obras de Luther Gulick, Louis Brownlow y Leonard White.



La visión liberal de la administración pública se contrapone a la visión ortodoxa en el sentido de que propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado. En el nivel micro-organizacional se reduce la utilidad de las organizaciones públicas a las finalidades del mercado, tanto en el sentido macro-económico como en lo que respecta a la evaluación de la relación costo-beneficio. Se propone un aumento de la capacidad de decisión política del burócrata, pero se enfoca la cuestión de la ética de la burocracia desde la óptica de su conformación a las orientaciones político-partidistas. En el plano macro-organizacional, se basa en la adecuación del equipamiento administrativo del Estado a las finalidades mínimas del Estado de Derecho, acorde con los valores políticos dominantes. La propuesta liberal de administración pública invierte la visión de burocracia pública y la subvierte a la lógica del mercado, posicionándose contra el Estado.

Sus principios se inspiran en el ideal de intervención estatal de los economistas clásicos y de los adeptos de la llamada teoría de la escogencia pública *public choice*, inspirados en la filosofía liberal de Adam Smith y en el pensamiento económico de la Escuela Austríaca del siglo XIX. Este pensamiento - en el que actualmente se destacan las corrientes monetarista y neoliberal, dentro de las cuales se incluyen principalmente Milton Friedman, George Stigler y Gary Baecker, y los más destacados teóricos de la escogencia pública, James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen y Vincent Ostrom - alcanzó su máxima notoriedad en los medios académicos y políticos en los años ochentas, período ilustrado con evidencias empíricas como la caída del mundo socialista y la crisis del welfare state.

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

la política contra la administración pública, tanta es su creencia fatalista en la imposibilidad de que los sistemas burocráticos puedan tornarse en instancias capaces de promover la voluntad política de una manera más integrada y funcional.

El tercer modelo de administración pública es el enfoque empresarial que se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento y demás tareas implícitas en el éste para la gestión de organizaciones públicas. Abordajes originariamente empresariales, incluyendo la calidad y la reingeniería, son recomendados para aplicar en el ambiente de la administración pública, sobre la base del argumento de que existen presiones crecientes para el mejoramiento de los servicios y la reducción de gastos, mediante restricciones presupuestarias. En efecto, son instrumentos con potencial racionalizador, aún cuando su eficacia en escenarios públicos carezca de evaluaciones, adaptaciones al contexto y controles finales.

El ejemplo más popular es la propuesta de reinención del Estado, un compendio del enfoque empresarial para el sector público. Osborne & Gaebler (1994, 1998) proclamaron la reinención del Estado, basados en la superación de la era progresiva del Estado norteamericano, en la que se verificó la implantación del modelo ortodoxo de administración pública. La nueva era, post-progresiva, se caracteriza por la competencia global, por la integración de la comunicación, por la economía centrada en la tecnología y en los nichos de mercado, características, según estos autores, incompatibles con la lógica operacional de la burocracia tradicional. Sugieren, por tanto, un nuevo modelo de gobierno, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial.

Por una parte, esta visión de Estado empresario se constituyó en una alternativa crítica al modelo liberal de administración pública minimalista, porque propone un Estado actuante, una administración pública activista, cuyo alcance es, además, inspirado por criterios de eficiencia empresarial. Por otra parte, el paradigma del empresarialismo público se plantea como una alternativa crítica al modelo burocrático ortodoxo, porque prescribe, en amplia e irrestricta escala, métodos y técnicas de administración de empresas. En el ámbito

micro-organizacional se propone la adopción de tecnología gerencial de punta. En el ámbito macro-organizacional recomienda un sector público como emprendedor selectivo, basado en criterios empresariales, inclusive con mecanismos competitivos en su interior y con el sector privado.

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

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

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

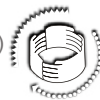
Según Terry, los principios de la elección racional en que se fundamenta la teoría de la elección pública *public choice* de la *Nueva Gerencia Pública*, están creando problemas de

legitimación de las instituciones democráticas cuando no son asimilados por grupos minoritarios que no comparten normas como el individualismo y la maximización de utilidades. Cuando esto sucede, las agencias públicas son criticadas como irresponsables e injustas. Sin embargo, la NGP usa las fuerzas del mercado para mantener la responsabilidad de las agencias públicas y la satisfacción de las preferencias como las medidas de esa responsabilidad, aunque es criticable qué tan robustas son las condiciones de libre competencia y disponibilidad de información.

Lo que ocurre entonces es una transferencia de la responsabilidad de proveer los beneficios sociales del Estado al mercado, bajo el principio de que importantes áreas de la vida social - materia de responsabilidad social vía la provisión colectiva- deben ser reemplazadas por la noción de la responsabilidad individual o comunitaria, bajo la ética de la auto ayuda y el ataque a una aparente cultura de dependencia. Esta transferencia de responsabilidad en el suministro de beneficios y servicios de la seguridad de los individuos, está logrando que las cargas pesadas que soportaban las agencias de seguridad social estatal, se transfieran a través de la privatización, contratación y desregulación, al sector privado, comunitario, y de beneficencia social, organizaciones no lucrativas e informales. Uno de los principales argumentos esgrimidos por los gobiernos es que las agencias del sector público son menos "eficientes" y más "corruptas" que las instituciones del sector privado.

Lo fundamental es que el contexto general de estas experiencias no se agota en ellas. La razón está en que su éxito o fracaso dependerán en buena medida de la noción que se tenga de la crisis del Estado y de la gestión de los procesos de reforma. El punto a destacar es que, en su gran mayoría, los abordajes de adecuación organizacional del Estado están centrados en visiones desintegradoras y fragmentadas de la crisis del Estado. Soluciones económicas, organizacionales e institucionales son propuestas y practicadas en formas no siempre conexas y coherentes con un marco general de comprensión política acerca del carácter social del Estado.

Como anota Offe citado por Falcao (1997): "*El desagradable secreto del Estado social reside en que, a pesar de que su efecto sobre la acumulación capitalista muy bien podría tornarse destructivo, como el análisis*



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

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

### **La reforma del Estado en América Latina**

En América Latina, la denominada revolución gerencial será el marco orientador de los denominados procesos de modernización administrativa del Estado. Su implementación se iniciará en Chile a mediados de los setentas, con la dictadura militar, y será adoptado en los demás países de la región como una alternativa para afrontar la crisis de la deuda externa que se hizo evidente a partir de los ochentas. Posteriormente, y como consecuencia de los programas de apertura económica, impulsados por las agencias multilaterales de crédito, se ha venido convirtiendo en una exigencia para todos los países en desarrollo.

Oslak (1998), refiriéndose al proceso que se ha venido dando en América Latina, distingue dos fases bien definidas. A través de la primera, denominada "quirúrgica", se buscó fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad, reduciendo entonces el tamaño e intervención del Estado nacional, orientando su acción a "(a) la necesidad de menos Estado, más que de un mejor Estado; (b) los cambios en el nivel nacional, en desmedro de los procesos en el nivel subnacional; (c) los aspectos funcionales de la reforma, descuidando los relativos a la redistribución del poder y el ingreso; y (d) la aparente autonomía estatal -especialmente del Poder Ejecutivo- en la adopción de las decisiones sobre reforma, sin tomar debidamente en cuenta su fuerte dependencia respecto de restricciones y condicionamientos tanto domésticos como supranacionales".

Seguidamente señala cómo la etapa que aún no se ha iniciado en la mayoría de las experiencias nacionales es la "difícil", la de "rehabilitación" post-operatoria, es decir, lograr un mejor Estado - no sólo más chico - tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y priorizando además los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles.

De acuerdo con Oslak el imperativo reduccionista que caracterizó la primera etapa de la reforma tuvo, obviamente, una íntima relación con la apertura externa, la liberalización económica y la avasalladora instauración de una ortodoxia capitalista desconocida en la experiencia histórica mundial, procesos promovidos compulsivamente en países con muy diferente orientación política o ideológica.

En Colombia, puede afirmarse que este proceso de modernización administrativa del Estado, en su experiencia reciente, se inició con la adopción del Plan de Desarrollo Económico y Social - La Revolución Pacífica - y con la promulgación de la Constitución Política de 1991. Dos concepciones se verán aquí enfrentadas: por un lado una Constitución que plantea un mayor Estado, o lo que es lo mismo, una ampliación de la esfera de lo público, y por otro lado, el Plan de Desarrollo que propone su reducción y que busca privilegiar la iniciativa privada y al mercado como mecanismo



regulador no sólo de las actividades económicas sino también de los servicios sociales.

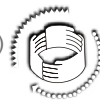
El Plan cuestiona el excesivo intervencionismo de Estado al considerar que no ha sido provechoso para el desarrollo económico y propone entonces disminuir la acción del gobierno a través de medidas de desregulación y de un mayor énfasis en la iniciativa privada, *“...que el Estado en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promueva la competencia interna y externa para una eficiente asignación de los recursos; que utilice instrumentos como subsidios e impuestos, y no regulaciones como controles y racionamientos; que en vez de una acción universal y discriminada en materia económica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los de bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y los de menores recursos); y que, finalmente, en lugar de confiarse en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos”* (DNP, 1991, p. 42).

Por su parte, en la Constitución Política de 1991 se formula un nuevo marco sobre las relaciones entre el Estado, la Economía y la Sociedad que como se indicó no armonizan con el diagnóstico y las políticas del Plan de Desarrollo. Al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho, le asigna una responsabilidad directa en la garantía efectiva de los derechos individuales y colectivos lo que supone un esquema armónico entre Estado y Economía, ambos al servicio de la sociedad, sin pretensiones intervencionistas pero tampoco sin otorgarle al mercado el papel protagónico como puede concluirse del análisis al Plan de Desarrollo. Por ello, dentro de las responsabilidades del Estado están las de dirigir la economía, reconociendo la libre competencia como un derecho, la libertad a la iniciativa privada y de la actividad económica dentro de los límites del bien común y reconociendo el derecho a la propiedad privada pero con responsabilidades sociales y ambientales. Los servicios públicos son entonces “inherentes a la función social del Estado” ya que estos son esenciales para el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Sin embargo, la preponderancia del *gerencialismo* como nuevo paradigma para lograr la eficiencia en la administración pública se ha venido consolidando con el paso de diferentes gobiernos debilitándose ostensiblemente la esfera de lo público y privilegiando la iniciativa individual y el mercado. En una reciente Directiva, el Presidente de la República (Presidencia, 2002, p. 1) fijó las bases y los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública que se llevará a cabo durante el Gobierno que comienza. Según el Presidente, la reforma de la administración pública es un proceso a dos velocidades: la primera es una acción de corto plazo y la segunda es de mediano y largo plazo, reconociendo seguidamente que ésta obedece *“...a la necesidad de aliviar de inmediato las presiones fiscales”*. Dentro de las acciones de corto plazo, se contemplan dos aspectos: una nueva cultura de lo público que busca crear y consolidar un Estado gerencial, lo que presupone una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano, y, acciones dirigidas a la reducción del gasto público.

La transparencia e integridad en la gestión se dará a través del manejo gerencial de los recursos humanos y la intolerancia con los funcionarios corruptos. Según el documento, *“el nombramiento, selección y promoción de funcionarios debe tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y la capacitación idóneos para el cargo al cual se es candidato”*. Igualmente establece que *“... la administración pública deberá convertirse en ejemplo de austeridad. Para ello se reducirá el costo del aparato del Estado, de la burocracia y de los privilegios (...) Se crearán indicadores para vigilar y controlar la reducción de costos de funcionamiento, la disminución del pasivo pensional y la optimización de planta y eficiencia en el gasto público”*.

En cuanto a las acciones dirigidas a la reducción del gasto público se ha previsto la fusión, supresión y reestructuración de algunas entidades administrativas del orden nacional en el corto plazo. Algunas reformas ya están en curso. Otras se iniciarán de inmediato con fundamento en las facultades administrativas permanentes que la ley 489 de 1998 le reconoce al Presidente de la República para suprimir, disolver y liquidar o modificar la estructura de las entidades administrativas del orden



nacional. Otras tantas requieren un proyecto de ley o la atribución de facultades extraordinarias al Presidente.

La reforma de mediano y largo plazo buscará generar una mayor responsabilidad en la administración de lo público, a través del manejo íntegro y visible de la contratación estatal, del compromiso de todos los funcionarios en el control de la gestión de lo público y de sistemas de apoyo a los servidores públicos en su labor de gestión. Considera también que se hace necesario incorporar en la gestión pública nuevas prácticas gerenciales que permitan la definición de las áreas estratégicas, la optimización del uso de los recursos y la generación de resultados eficientes. Se plantea que se deben “mejorar las prácticas gerenciales en las entidades públicas”, sugiriendo para ello conceptos como presupuesto orientado por resultados, mejoramiento continuo e incremento de la productividad, en síntesis, se persiste exclusivamente en una constante preocupación por la eficacia como valor legitimador de la acción estatal.

### La eficacia como fin último

Es evidente que los procesos de reforma del Estado, sobre todo en América Latina, están inmersos en una profunda crisis que emerge de la visión reduccionista y simplista de quienes las conciben y de quienes las implementan. Jacques Le Mouel en su texto (1992), manifiesta su inconformidad con esta visión ortodoxa de la administración que sólo se preocupa de la productividad y la eficacia a toda costa. Esta situación es más grave cuando en las últimas décadas se viene tomando a la empresa como el modelo que inspire las grandes decisiones del Estado y de la Sociedad Civil. El fundamento teórico e ideológico de este razonamiento se encuentra en el utilitarismo y el pragmatismo que se han venido a convertir en el telón de fondo de la administración moderna.

La noción de “eficacia” se viene afirmando entonces como un valor clave en la gestión empresarial y ahora en los asuntos del Estado, hecho que no es fortuito sino que por el contrario es el resultado de factores como los señalados por (Le Mouel, 1992, p. 28):

- La literatura gerencial que ha privilegiado la acción en detrimento del conocimiento, propiciando un “culto a los héroes” que han triunfado, que han alcanzado el éxito y que,

por tanto, son dignos de emular. Estos libros descansan sobre un principio simple: “la cosa funciona, por tanto, es verdadera”. Buscan desalojar lo complejo de la gestión, la incertidumbre, el desorden, la reflexión crítica, en síntesis, el pensamiento. No cabe espacio para el debate o la controversia, todo resulta evidente y de ahí el entusiasmo con las soluciones simplistas, con las “recetas”, propuestas por los grandes “gurúes” para las complejas tareas de la administración. ‘Tras este tomar partido por la acción, lo que se expresa es el desprecio del conocimiento’.

- La Escuela de Palo Alto. Es toda una corriente que nos habla de terapia, de teorías de la comunicación y de metodología del cambio, y que influye directamente sobre las teorías y prácticas de la administración de empresas. Uno de los productos derivados de este grupo de investigadores es conocido como la corriente de la programación neurolingüística orientada a desarrollar la “excelencia en materia de comunicación”; la excelencia es aquí sinónimo de eficacia y por ello lo que se proponen es encontrar las constantes que se hallan presentes en cualquier comunicación eficaz, y luego la elaboración de modelos para poner en práctica. No se trata de probar ideas o teorías, el proceder es inverso: parten de la observación para llegar a un modelo pragmático. Reaparece así el pragmatismo: “pruébelo y verá que funciona”.
- El Utilitarismo y el Pragmatismo. El utilitarismo es una doctrina filosófica nacida en Inglaterra en el siglo XVIII, y aparece oponiéndose a toda una tradición filosófica que culmina con Kant para quien el valor moral de una acción no se mide por sus consecuencias, su utilidad, sino por la intención que la anima y por el principio moral que la rige. Para el pragmatismo el conocimiento es un instrumento al servicio de la actividad y todo pensamiento posee una finalidad práctica, una idea sólo es verdadera si funciona, si ha tenido éxito, si da satisfacción. Al respecto valdría la pena preguntarnos como lo hace Le Mouel: una mentira eficaz, es una verdad? (40).
- El Individualismo. Es esta tendencia a hacer prevalecer los derechos del individuo sobre los de la sociedad, a colocar la felicidad individual por encima de todo y a hacer de la libertad individual el motor de la vida económica y social. Individualismo rima con

nombre se promovió la eficacia al rango de "valor clave". Existe una gran preocupación por medir la eficacia personal. Esto no deja además de tener algunos problemas en gestión como cuando se trata a la vez de promover el "espíritu de equipo".

Como bien lo han solicitado insistentemente algunos autores, resulta oportuno retornar a la moral y a la justicia si queremos comprender a dónde conduce esta lógica de la eficacia.

Se pregunta Le Mouel si la gerencia se está convirtiendo entonces en una nueva sofística, a través de unos nuevos "sofistas" bajo el disfraz de consultores que son expertos en "administrar las apariencias", que creen tener la verdad y que poseen un estilo que les permite asegurarse del control de todo encubriendo lo real con palabras, evitando así un razonamiento y una prueba. En la jerga de estos consultores se encuentran algunas "palabras-comodín" que sirven entonces para encubrir la reflexión científica. Excelencia, Motivación, comunicación y calidad son algunas de ellas.

El empresario es hoy un modelo ya en la esfera de lo social, de la economía o de la política; el espíritu de la empresa con sus valores de eficacia y rentabilidad, es preconizado como remedio para los males de nuestra sociedad. Lo grave es que algunos sugieren que los "valores" de la empresa podrían servir de nuevo modelo social en la lucha contra la decadencia. Lo que es eficaz en la empresa debe serlo en el plano de la sociedad global pero se considera que la eficacia de la empresa como "mejor sistema posible" está lejos de hallarse probada y no es una cosa obvia.

Con todas sus ambigüedades la aparición de la ética en el mundo de los negocios traduce bien a las claras la necesidad del propio capitalismo de renunciar a sus formas más exageradas, se juega en ello su propia supervivencia.

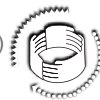
### **El dualismo política-administración**

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

búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad.

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

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



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

El modelo liberal se centra en la racionalidad del consenso político y de la adecuación a las finalidades por la vía del mercado, lo que impone al sistema administrativo y a su conformación legal una subordinación unilateral, no sólo una adecuación, a los intereses de la clientela y de los sectores sociales.

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

### **Hacia la revolución Post-Gerencial**

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

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

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

Urge explorar la construcción y el análisis crítico de paradigmas en el sentido de fundamentar una visión de la administración pública que no avale la tradicional dicotomía entre administración y política, entre burocracia y democracia, sino que procure aprovechar su integración en términos de legitimidad de la acción pública. Esto no significa abogar en favor de una línea heterodoxa basada en la preselección de alternativas de acuerdo con las circunstancias políticas. Tampoco significa revisar los paradigmas ortodoxo y liberal mediante un entendimiento más innovador sobre instrumentos de gestión más adecuados y sobre la conducta ética y moral más apropiada para los burócratas, alegando que sería preferible actualizar el paradigma ortodoxo en una óptica de sumisión a la política, que someter la política a la lógica empresarial de la administración pública. La buena administración pública es una posibilidad de implementación organizacional del conjunto de las relaciones político-administrativas del Estado. Esto implica la adecuación de la tecnología gerencial - no necesariamente disponible bajo la forma de un determinado tipo-ideal de administración pública - a las finalidades, valores y reglas operacionales básicas de cada Estado.

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

### **Del Estado gerencial al Estado cívico**

Al comenzar este nuevo milenio la Administración Pública encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte en el cual el desarrollo de la civilidad es lo principal. La organización social construida sobre el modelo neoliberal ha entrado en crisis. De acuerdo con Guerrero, pocos modelos económicos han estado más distantes de los intereses de los ciudadanos y del concepto de la

política como fórmula de convivencia, como desarrollo de una comunidad armónica y como metodología para la superación de controversias sociales. “.. *Pocos paradigmas de economía han dado la espalda de un modo tan explícito a las grandes masas de la sociedad, decretando en una forma tan nítida la necesidad de patentizar las desigualdades sociales y soslayando el papel de la justicia como mecanismos de solución de conflictos por medio del derecho,....pocos modelos de economía, en suma, han estado más alejados de valores humanos cimeros tales como la justicia, la igualdad y la solidaridad*”. Y concluye afirmando: “*De manera similar al modo como se separa de la política, el neoliberalismo se aparta de la ética y del temario de los valores humanos*”. (Guerrero, 1999, p. 233).

Ha sido el neoliberalismo el que ha prohiado la nueva administración pública, un paradigma de administración privada del gobierno con total desencuentro con las humanidades, el civismo y el interés público, que son los valores esenciales de la administración pública. Como se desprende de los planteamientos de Hoobes en su *Leviatán* (1980), la relación entre protección y obediencia constituye un sutil entramado social que se teje con las materias primas de la justicia, la ética y la política, que constituyen las columnas de la vida asociada en que descansa la civilidad. Es evidente que todo Estado se basa en la obediencia, pero no solamente en ella, pues de otro modo su régimen sería dictatorial y autocrático. Todo Estado se basa en la obediencia, pero también en la protección como sustento primigenio de su legitimidad.

Este sustento es el que permite a Guerrero (1999) hablar del Estado cívico como el reto del nuevo milenio, sustentado en las siguientes características básicas:

**El hombre como animal político.** El binomio protección-obediencia constituye la semilla primigenia de la civilidad, consiste en la premisa que favoreció el tránsito del súbdito al ciudadano.

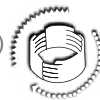
**El buen gobierno.** En tanto la justicia significa la realización del derecho vigente, la finalidad del buen gobierno implica alcanzar el bien común en sus manifestaciones más variadas, no solamente la observancia del derecho existente. En este sentido, el buen gobierno también propende la creación legislativa de nuevo derecho, para implementar la elevada misión que entraña la utilidad pública.

**Los derechos sociales.** Ningún régimen puede soslayar su deber de protección so pena de perder su derecho a ser obedecido, pasando de buen a mal gobierno. El primer y principal derecho del gobernado es conservarse en sociedad. El contenido social del Estado moderno parte del principio de que la sociedad es inherentemente inequitativa. Debido a que la organización económica no garantiza que todos los miembros de una sociedad cuenten con lo suficiente para vivir, toca al Estado cumplir con su contraparte de protección y sufragar lo faltante.

**Justicia.** Bernardo Kliksberg (1997) cree que hoy en día es inadmisibles el relegamiento del tema de la inequidad en los asuntos sociales, que se ha considerado como un asunto marginal en los grandes debates sobre el desarrollo. Uno de los propósitos centrales del Estado cívico es la organización de la justicia, tanto concebida como una representación de la equidad, como un mecanismo de prevención y solución de conflictos.

**La ética en los asuntos públicos.** La nueva administración pública soslaya cualquier referencia a la ética en su agenda académica. La ciencia de la administración está destinada a la formación de servidores públicos cuyo deber central es cuidar y utilizar los bienes públicos. Marshall Dimock (1958) asegura que la administración está fincada en el desempeño de hombres prominentes cuya personalidad y carácter detentan un caudal de valores universales como la sabiduría, el respeto, la honradez, la integridad y la devoción por los intereses humanos, así como las tradiciones que sustentan a la civilización moderna. Los Estados, las sociedades, las administraciones públicas y los negocios privados, no pueden prescindir de la moral para fortalecer la vida colectiva que entrañan.

**Civismo.** Una de las divisas prominentes del desarrollo social y político de las sociedades que disfrutan de un elevado nivel de vida democrática, está basado en el civismo que sustenta la vida ciudadana. Su fundamento se halla en una educación cívica vigorosa, así como irradiante de los compromisos en los que se basa la cooperación humana. El concepto de educación cívica tiene una relación estrecha con la noción de ciudadanía, efectivamente consiste en una categoría histórica repelente a todo autoritarismo, sea la dictadura o la autocracia, puesto que en estos regímenes no existe el ciudadano.



Un Estado cívico es aquel en cuyo seno se ha desenvuelto un régimen plural de partidos, de modo que entraña la existencia de la formación partidista. Ésta labora activamente junto con la educación cívica pero ambas son diferentes. Según Guerrero (1999, p. 259), *“el político que es miembro de un partido, por principio no reconoce más ideal nacional que el de su asociación política, ni mas fin del Estado que el comprendido por el programa de ese partido, ni otro medio para alcanzar el fin nacional que el propuesto por sus militantes.....El ciudadano, en contraste con el hombre de partido sabe de su conciencia política y sabe que en el Estado moderno la libertad de ideas y de conciencia constituyen el núcleo de la fuerza política. El principio de tolerancia reconoce el derecho del contrincante a vivir dentro del Estado, que la vida nacional entraña la mutua aceptación y el acuerdo recíprocos, y que los intereses de cada uno son mejor defendidos mediante la equiparación de los intereses de todos”*.

La educación cívica no es entonces solamente una materia escolar ni una asignatura curricular impartida en un centro universitario, sino principalmente una actividad ciudadana que se aprende a través de la práctica de la acción común en las organizaciones públicas de la sociedad. La educación cívica es la base de la formación política, y un referente general de contraste con la particularidad de la formación partidista.

El Estado cívico entraña una educación donde la ética, equidad y justicia prevalecen, donde el ser humano es el motivo y razón del gobierno, y donde la cultura es juzgada junto con el derecho como temas centrales de la agenda del desarrollo del ser humano. *“El fin de la educación cívica es la realización de la idea de una comunidad moral en un ideal nacional, es decir el ideal de un Estado culto y jurídico. Es el ideal de un Estado de derecho en cuanto la comunidad perseguida ha de regular las relaciones según las normas de la justicia y la equidad; es el ideal de un Estado culto en cuanto asegura a todos los ciudadanos, sin excepción, la posibilidad de actuar de acuerdo con sus aptitudes en el sentido de los valores culturales éticos”*. (Guerrero, 1999, p. 261).

Así entonces, el objeto del Estado cívico no es el gobierno de las cosas, sino el régimen político establecido por los seres humanos. Siendo la sociedad moderna una sociedad clasista y desigual, toca a la civilidad atemperar la desunión social y estimular los lazos comunes,

y propiciar el desarrollo de mecanismos compensatorios y redistributivos que hagan menos extensas las brechas entre los seres humanos. Cuando la sociedad pierde la cívica se asoma más rápidamente al abismo de la destrucción y es más fácilmente presa de los falsos redentores, de los autoritarismos y de la demagogia. El Estado, por principio, constituye un ente político, y como tal, las reglas centrales de su operación son de carácter político. El hecho de que contemple y estimule la eticidad en su seno, no significa que el gobierno del Estado cívico sea una organización que desconozca la existencia de adversarios. Todo régimen, incluyendo los que promueven la justicia y la equidad, sabe que está acechado por rivales y enemigos que incluso pueden conspirar para su destrucción.

La cultura cívica que es sembrada y cultivada en la sociedad y el Estado no debe ser regateada a la administración pública. De hecho, aquella debe ser la fuente de la cultura administrativa. De hecho, Guerrero nos recuerda, citando a Waldo, que aquella debe ser la fuente de la cultura administrativa: *“...pero si no solo evaluamos la eficiencia y productividad sino que, además de ello, buscamos aumentar la igualdad humana y los valores de la participación, ¿les estamos prestando la atención que merece dentro del proceso administrativo y en relación con él mismo? Si además de vivir en la cultura administrativa buscamos valores igualitarios, ¿no estaremos enseñando a todos cómo hay que administrar y también, en algunos sentidos, cómo no se debe administrar?”*.

En los Estados Unidos ha surgido recientemente una corriente académica conocida como Movimiento Sociedad Civil, cuyo sustento descansa en el compromiso cívico. Este Movimiento ha tomado distancia de las visiones de la Nueva Administración Pública tales como la referente a la *reinención del gobierno*. El movimiento está fundado en la convicción de que los procedimientos republicanos emanan de los compromisos morales y cívicos del gobierno. Uno de los resultados que más condena este Movimiento, es que siendo puesto el consumidor por encima del ciudadano, la vida cívica fue marginada como centro de la cultura administrativa.

Finalmente, de acuerdo con Guerrero (1999, p. 267), *“...hoy en día se demanda que exista un congreso parlamentario donde se discutan los grandes problemas nacionales, no*



una asamblea de ciudadanos que el trayecto se ha perdido y las garantías que en vez de un caos perdido, de administración que en un momento político de formación responsable de esta historia a un agente general con la se busca educación cívica y por familias gobernantes. Según Auerhoyer (1999, p. 253), "el político que no es un ciudadano de los asuntos públicos en principio, no se le considera como tal, y como tal, el ciudadano se le propone como un sujeto político, al más fin del Estado que el solvente a su vez que el programa de ese partido, ni los propios de la sociedad a dar el fin nacional que el

**Referencias**

BARZELAY, M. (1998). La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas con referencia a los países de la OCDE. Versión ampliada del documento presentado por el Congreso Interamericano de Administradores Públicos de Venezuela. La educación cívica en los entornos solamente una materia escolar ni una asignatura curricular impartida en un centro universitario sino principalmente una actividad ciudadana que se aprende a través de la práctica de la acción común en las organizaciones públicas de la sociedad. La educación cívica es la base de la formación política, y un referente general de contraste con la particularidad de la formación partidista.

CRUZBERG, M. (1996). La Transición del paradigma del Estado activo a un gasto público. donde la ética, equidad y justicia prevalecen, donde el ser humano es el motivo y razón del gobierno, y donde la cultura es juzgada junto con el derecho como temas centrales de la agenda del desarrollo del ser humano. "El fin de la educación cívica es la realización de la idea de una comunidad moral en un ideal nacional, es decir el ideal de un Estado culto y jurídico. Es el ideal de un Estado de derecho en cuanto la comunidad perseguida ha de regular las relaciones según las normas de la justicia y la equidad; es el ideal de un Estado culto en cuanto asegura a todos los ciudadanos, sin excepción, la posibilidad de actuar de acuerdo con sus aptitudes en el sentido de los valores culturales éticos". (Guerrero, 1999, p. 261).

Así entonces, el objeto del Estado cívico no es el gobierno de las cosas, sino el régimen político establecido por los seres humanos. Siendo la sociedad moderna una sociedad clasista y desigual, toca a la civilidad atemperar la desunión social y estimular los lazos comunes,

y propiciar el desarrollo de mecanismos compensatorios y redistributivos que hagan menos extensas las brechas entre los seres humanos. Cuando la sociedad pierde la cívica se asoma más rápidamente al abismo de la gerencia y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración en: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No 9. Venezuela.

FALCAO, H. (1997). "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración" en: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No 9. Venezuela.

LE MOUËL, J. (1992). Crítica de la Eficacia, Ética, Verdad y Utopía de un Mito Contemporáneo. Barcelona, Paidós.

MENEGUZZO, M. (1998). "Repensar la Modernización Administrativa y el New public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local" en: Revista CLAD Reforma y Democracia. No 11. Venezuela.

OSBORNE, D.; LOFFLER, E. (1999). "Nueva gerencia Pública: qué tomar y qué dejar" en: Revista de CLAD Reforma y Democracia. No. 15. Venezuela.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994). La Reinventación del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Barcelona, Ediciones Paidós Iberica, S.A. de España.

OSBORNE, D. (1998). La Reducción de la Burocracia: cinco estrategias para reinventar el Gobierno. Barcelona, Ediciones Paidós Iberica, S.A., 1ª Edición.

OSLAK, O. "Estado y Sociedad ¿Nuevas Reglas de Juego?" en: Revista CLAD. Reforma y Democracia. No. 9. Caracas: CLAD.

Presidencia de la República. (2000). Directiva Presidencial No. 10. Agosto 20. Bogotá.

VARGAS, J. (1999). Las Relaciones de los Movimientos Teóricos entre la Nueva Economía Política, la Nueva gerencia Pública y la Nueva Política Social. Carleton University.

En los Estados Unidos ha surgido recientemente una corriente académica conocida como Movimiento Sociedad Civil, cuyo sustento descansa en el compromiso cívico. Este Movimiento ha tomado distancia de las visiones de la Nueva Administración Pública tales como la referente a la reinención del gobierno. El movimiento está fundado en la convicción de que los procedimientos republicanos emanan de los compromisos morales y cívicos del gobierno. Uno de los resultados que más condena este Movimiento, es que siendo puesto el consumidor por encima del ciudadano, la vida cívica fue marginada como centro de la cultura administrativa.

Finalmente, de acuerdo con Guerrero (1999, p. 267), "...hoy en día se demanda que exista un congreso parlamentario donde se discutan los grandes problemas nacionales, no



**Cañón del Chicamocha**  
Fotografía (fragmento) Oscar Martínez Vásquez