

La repolitización en la nueva gestión pública¹

Wladimir Pérez Parra

Facultad de Ciencias Jurídicas y Política. Universidad de los Andes.

Mérida-Venezuela. E-mail: wladiape@hotmail.com

Resumen

En los últimos años estamos en presencia de una vinculación estrecha entre las exigencias de los ciudadanos y la reacción de la Administración Pública, en tanto esta última aparece como una estructura institucional capaz de dar repuestas a las múltiples necesidades colectivas. Es así como la presión a que está siendo sometido el aparato burocrático requiere de una repolitización para hacerlo más rápido y flexible frente a las demandas de los ciudadanos. Las presiones se han venido incrementando justo desde el momento cuando la mayoría de los países desarrollados han comenzado a experimentar una crisis fiscal, con incidencias muy importantes sobre la reacción del sector público para hacer frente a los problemas y demandas sociales. De allí la necesidad de contar con una Administración Pública eficiente y eficaz que penetre con fuerza dentro de la estructura del Estado y produzca resultados más satisfactorios al menor costo.

PALABRAS CLAVES: Gestión pública, repolitización, postburocrático, neo-público, burocracia, internacionalización, descentralización.

Abstract

In recent years the world has witnessed a closed relation between citizen's demands and governmental reactions, as that is the institutional structure capable of answer the social demands. The pressure that public administration is being put requires a repolitization in order to gain flexibility towards citizens demands. This pressure has been grown just in the moment that developed countries have experienced a strong fiscal crisis, with important effects on the public sector answers to the society. These situation determine more efficiency and effectiveness in public actions to produce more and best results at lower costs.

KEY WORDS: Public management, repolitization, postbureaucratic, bureaucracy, internationalization, decentralization.

Introducción

La crisis del Estado de Bienestar y la entronización del neoliberalismo como modelo económico, han dado como resultado un nuevo impacto no sólo para el ejercicio del gobierno, sino para la propia evolución de la Administración Pública. De modo particular, entre las décadas de los años 80 y 90 del Siglo XX, dicho impacto ha sido en cierta medida determinante para apuntalar ciertos cambios en el enfoque o el arte de gobernar. Esta crisis se denota en la dificultad en materia fiscal, en la que se ven inmersos los gobiernos cuando pretenden cumplir los compromisos con sus ciudadanos. Podría afirmarse que esto ha generado el desarrollo de ciertas y determinadas organizaciones privadas –algunas de las cuales han ocupado espacios importantes en el sector público–, como única alternativa viable. Frente a este fenómeno, se presenta el fomento y desarrollo de las organizaciones públicas con la finalidad de erradicar dentro de la cultura funcionarial la “buropatología”, que imposibilita una mejor calidad en la prestación de los servicios. Por ello hoy se habla y se plantea a escala mundial la necesidad de una nueva Administración Pública –reconocida mayoritariamente como la Administración postburocrática o Nueva Gestión Pública– que asuma la responsabilidad en el logro de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, esto con el firme propósito de superar el espacio que dentro del campo público han venido ocupando las organizaciones privadas producto de la disfunción de las organizaciones públicas.

La mayoría de las investigaciones realizadas en el campo público se dirigen a tratar de explicar la razón de ser de la organización rígida y dogmática con respecto al análisis de las administraciones públicas, y que ya no se corresponde con el actual enfoque de la realidad mundial. Además, estos enfoques ven como la politización excesiva no favorece un mejor desempeño administrativo. En otras palabras, el enfoque de la Administración Pública se encuentra prácticamente en una fase de transición, la cual, además de interesante, resulta válida para no continuar con el error ya conocido: el de la dicotomía entre lo político y lo administrativo. Sobre este punto podemos señalar que se perdió mucho tiempo reflexionando sobre tal dicotomía, aunque al final ha sido aceptada como una concepción artificial, con una fuerte carga valorativa e ideológica, cuya tendencia re-

saltante es la de incluir dentro de la política aquellas deficiencias o errores que afectan negativamente la administración. Al final de este largo debate lo único bueno y provechoso para la ciencia política es que se demostró que al fin y al cabo, la Administración Pública es política por su propia naturaleza y como tal debe ser abordada desde esta perspectiva. Se diría además que la Administración Pública constituye en cierto modo una solución para la problemática vigente de la vida social, pues siguiendo el camino correcto de las políticas de modernización, puede contribuirse a la superación de la crisis actual del Estado y por consiguiente del sistema político.

Una nueva perspectiva de la administración pública: el paradigma postburocrático en la nueva gestión pública

En 1968, con la “Primera Conferencia de Mimmow Brook”, se conformó un movimiento conocido como *La nueva Administración Pública*. Dwight Waldo definió este período como: “La era de la turbulencia” caracterizada por el surgimiento de un extraordinario espíritu crítico y el compromiso con la acción social (...) se convocó a los jóvenes radicales de esa época para discutir sobre la pertinencia de la disciplina y establecer la función de la Administración Pública para el campo social.”. (Hood,1997:35). Claro está, la corriente identificada como la Nueva Administración Pública no llegó a constituirse formalmente en una Escuela de Pensamiento con claridad y coherencia. Sin embargo, dejó una huella que marcó la producción intelectual de los años posteriores.

La década de los setenta fueron años de crisis para el mundo desarrollado, el déficit fiscal por el cual atravesaban dichos países amenazaba con acabar con el Estado del bienestar, por lo cual el mundo anglosajón vuelca su mirada hacia la gestión privada como una vía para la búsqueda de soluciones a los problemas que venía atravesando el sector público. “Durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos como portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como respuesta válida para los problemas de la gestión pública en mul-

titud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda)". (Echebarría y Mendoza, 1999:16). Este es el inicio de un proceso generalizado de reformas en la gestión pública protagonizado por la Administración Pública no antes visto, al menos en las dos últimas décadas. De allí se ha originado principalmente la necesidad gubernamental de responder a una situación de crisis fiscal: cuyo origen está por un lado en los cambios en el sistema económico internacional y, por otro, en el aumento de las demandas de servicios y de regulaciones que reciben los sistemas políticos nacionales. Es importante destacar además, la existencia en los sistemas administrativos de dos corrientes con ciertas compatibilidades, pero distintas en sus concepciones, para poder entender más aun la "Nueva Gestión Pública", o *New Public Management* (NPM). La primera se refiere a la necesidad de restituir el predominio de la titularidad del poder de los gobernantes sobre la burocracia, se le conoce como la "Teoría de la Elección Pública" (*Public Choice Theory*). El trabajo de William Niskanen, "*Representative Government and Bureaucracy*" (1971), es el que mejor representa el espíritu de este conjunto de ideas, por confrontar el gobierno representativo con la burocracia en la lucha por unos recursos considerados fundamentales para el Estado; es decir, las finanzas (*public purse*). A través de esta confrontación se pretende demostrar porque los burócratas tienen la capacidad de perseguir sus propios intereses (o sus propias percepciones en cuanto al interés público) en sus relaciones con los representantes electos, quienes, en el mejor de los casos, poseen sólo unas capacidades mínimas para dirigir a los burócratas." (Aucoin, 1996:494). En otras palabras, lo que plantea esta corriente es la repolitización de la administración, y rescatarla del sometimiento a la burocracia.

El segundo enfoque lo forma el llamado gerencialismo, que se constituye sobre la idea de instaurar los principios y las técnicas gerenciales dentro de la Administración Pública. El gerencialismo no es más que la forma de llevar la gerencia privada al sector público. La gerencia pública tiene que ver con la entrada al sector público de las técnicas y métodos utilizados en el sector privado, los éxitos de estas organizaciones son llevadas a las organizaciones públicas con el fin de hacer más eficiente y eficaz la acción gubernamental.

En los últimos años se ha iniciado un gran debate entre los intelectuales del área planteando la necesidad de buscar salidas a la crisis que está

viviendo la Administración Pública tradicional. En el seno de la Nueva Administración Pública se ubican ambas corrientes que desde ópticas diferentes desean los mismos objetivos, esto es, convertir la nueva Administración en una buena prestadora de servicios a los ciudadanos. Ambos enfoques también se conocen como paradigmas gubernamentales y gerenciales. El desarrollo de ambos enfoques se debe a la necesidad de introducir cambios en el sector público para superar las presiones políticas-administrativas. “A partir de la década de los setenta se despliega en la mayor parte de los países desarrollados una serie de procesos de reformas que tienen como eje central la importancia concedida a los temas de gestión.” (Olías de Lima, 2001:7). Las críticas recibidas por la Administración Pública tradicional en el campo teórico, tanto de la *public choice* como del gerencialismo clásico han sido devastadoras. Estas son cada vez más frecuentes y han impulsado aun más la búsqueda de un modelo que sustituya al clásico burocrático. “En cuanto al cuerpo teórico, la refutación que efectúa la elección pública a las instituciones y al modelo burocrático de Administraciones más contundente que la del gerencialismo, ya que este último apenas logra desprenderse de la casuística y los intereses del mundo de los negocios. Las ideas de la elección pública tienen una construcción mucho más sistemática y su reproche a la burocracia tiene intuiciones acertadas que si no constituyen, como pretende, una explicación completa del fenómeno y por ello lo distorsionan, ponen de manifiesto aspectos que son difíciles de ignorar.” (Olías, op cit:10).

Es importante destacar que estas dos corrientes han llevado de nuevo al tapete la discusión sobre asuntos ya superados –la dicotomía entre la política y la administración–. En tanto es así que la elección pública pretende limitar la autonomía de la burocracia retomando su control en nombre del gobierno administrativo y el gerencialismo trata de preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos.

Frente a la crisis de la Administración Pública tradicional la única repuesta posible hasta ahora son las propuestas planteadas por la Nueva Gestión Pública, pero hay que reconocer que todavía la misma no posee un cuerpo teórico sólido, es una corriente en gestación que recién se construye como un cuerpo teórico solidamente constituido, claro y bien delimitado. Para lograr esto se reúnen en una sola perspectiva las múltiples tendencias existentes. Esta corriente académica de origen anglosajón, en los últi-

mos diez años prácticamente ha copado los espacios referentes a los temas de reforma administrativa. "Después de numerosos intentos fallidos de modificaciones de los parámetros weberianos que han dominado, y que aún dominan, en nuestras administraciones públicas, ha aparecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública" (Ramíó, 2001: 80).

El nuevo paradigma que busca sustituir al modelo burocrático tiene por objeto "repensar" la acción de gobernar. Dicho de otro modo, su fin principal es la "reinención" del gobierno para hacerlo más funcional tanto en lo teórico como en lo práctico, partiendo del postulado de las tres E (economía, eficiencia y eficacia), se busca además la transformación del tan cuestionado sector público "(...) Hasta hace muy poco la Administración Pública, no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de la economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados". (Echebarría y Mendoza, op cit:18).

Dos propuestas de cambio en el sector público han tenido una importante repercusión: se trata del enfoque de *Gestión Postburocrática* formulado por Barzelay y de la Reinención del Gobierno de Gaebler y Osborne, estas dos obras vienen no solo nutrir la literatura de la nueva gestión pública, sino también a enriquecer la discusión en Europa. "(...) Estos dos enfoques representan lo que podríamos denominar, como la visión neoempresarial de la gestión pública, que está teniendo durante la presente década una gran aceptación en España y en el resto de los países occidentales" (Ramíó, 2002:152). En 1992, aparece el libro del profesor Michael Barzelay denominado "Breaking Through Bureaucracy". Esta obra comprende un conjunto de ideas que han resultado ser un gran aporte para el desarrollo de la nueva Administración Pública; incluyendo, en la proyección de este aporte, a las universidades en donde se dictan cátedras de Administración de políticas públicas. En ella, cuyo ámbito de estudio es el Estado de Minnesota (Estados Unidos), Barzelay concibió soluciones esenciales para resolver gran parte de los problemas más apremiantes de la actividad gubernamental. Planteó propuestas clave para lograr una reforma exitosa en cuanto a la gerencia y la actividad organizativa. En la tesis de Barzelay se reconoce

que las prescripciones normativas ya no son suficientes para entender la dinámica de los fenómenos colectivos. A su parecer, se debe acelerar la búsqueda de un nuevo modelo administrativo porque el modelo racional weberiano ha entrado en crisis. Para nadie es desconocido que el modelo de Administración identificado como legal-racional ha llegado a su punto máximo, pues, las reglas, la obligatoriedad, lo impersonal y la centralización del poder han perdido fuerza. La complejidad y la ambigüedad del sector público están dando paso a una nueva cultura organizativa. El nuevo paradigma en gestación se nutre de la excelencia en el rendimiento administrativo como pauta en las dependencias públicas. Conviene señalar algo adicional, el concepto de paradigma postburocrático planteado por Michael Barzelay y Babak Armajani en el año de 1990, no tiene incidencia directa en la discusión actual sobre el fin de la modernidad y la época posmoderna, entendiendo la modernidad referida al desarrollo de nuevas técnicas, medios e instrumentos, cuyo propósito es la innovación a fin de lograr nuevos objetivos con relación a la acción gubernamental.

En 1994 se publica la "Reinvención del Gobierno" de Osborne y Gaebler, quienes al igual que Barzelay, proponen un cambio en la Administración Pública de manera radical utilizando las técnicas de las organizaciones privadas. "El objetivo es transformar radicalmente la Administración convirtiéndola en un espacio de acción eficaz y eficiente, con tecnologías de punta y con actividades empresariales" (Ramió, op cit:153). La propuesta se basa principalmente en diez recomendaciones básicas: Timonear y no remar, dar mayor facultad a los funcionarios para que puedan prestar un servicio excelente, introducir mecanismos de competitividad en los servicios, transformar las organizaciones públicas para que puedan simplificar sus decisiones, mas que el cumplimiento de la norma lo más importante son las consecuciones de los resultados dentro de los limites de la ley, mas que cumplir con los ciudadanos hay que satisfacer a los clientes (usuarios), el gobierno debe tener una visión empresarial ganar en lugar de gastar, el gobierno debe tener una visión previsor, el gobierno debe ser descentralizado y por último, un gobierno con orientación hacia el mercado para animar a las empresas privadas para que participen en la prestación de servicios.

Desde la perspectiva de este enfoque –cuyo origen es considerado norteamericano– la eficiencia administrativa debe ser una especie de atributo de

la democracia. A través de la eficiencia se debe reformar la Administración Pública, pues eficiencia es sinónimo de reforma. Para evitar una situación disfuncional en la vida democrática se debe reformar todo el proceso de la administración, a fin de convertirlo en una herramienta al servicio de los ciudadanos.

La Nueva Gestión Pública concibe como prioritario y fundamental tanto la eficacia como la eficiencia administrativa. Lo más importante es la calidad de los servicios prestados. Hoy día, la Administración Pública está sometida a una mayor vigilancia por parte de la sociedad civil, lo cual podría garantizar cierta transparencia en el manejo de la cosa pública. “El problema con el que ahora se enfrenta la Administración consiste en la acumulación de valores a los que servir, esta acumulación histórica implica que la Administración hoy, debe rendir cuentas a las instituciones de la democracia, debe ser eficaz y eficiente, y *last but not least*, debe responder políticamente a los diversos actores implicados, en un entorno de sujetos iguales, con intereses contradictorios y aptos para el diálogo.” (Villoria,1997:28).

El comentario precedente revela la importancia de la gerencia pública, pues una Administración eficaz y eficiente garantiza servicios públicos de calidad. Pero, la única manera de hacer realidad tal propósito es utilizando en la Administración Pública –sin complejos ni recelos técnicos– determinados procedimientos de las organizaciones privadas, sin dejar de reconocer la especificidad propia de las organizaciones tanto públicas como privadas, y sin olvidar la diversificación organizativa alcanzada en el sector público durante los últimos cincuenta años.

Evidentemente, más que un resultado del desarrollo intelectual y teórico, la gestión pública es un producto de la evolución institucional. Surge como campo de estudio a finales de los años setenta del pasado siglo y, a lo largo de la década de los ochenta, se establecen las primeras instituciones educativas que son identificadas como las Escuelas Comerciales y las Escuelas de Políticas Públicas. En las primeras estaba implícito el propósito de iniciar los respectivos estudios, mientras que en las segundas estaba presente la finalidad de mantener el interés por los estudios sobre políticas públicas. No está de más añadir que la gestión pública es la función de dirección gubernamental tanto de las estructuras como de los procesos de decisiones. En realidad, es el mapa técnico-político que

dirige todo cuerpo administrativo en la dirección correcta. Algunos autores vinculan la gestión pública no sólo al manejo de las políticas y la identificación de necesidades, sino también al análisis y selección de programas y asignación de recursos. Otros autores, empero, aseguran que la gestión pública está relacionada estrechamente con el manejo de personal, la planificación de la fuerza de trabajo, las relaciones colectivas de negociación, la medición de productividad, la organización y la gestión financiera, en definitiva con la Administración de los recursos. La tendencia actual del estudio de la gestión pública comprende la estrategia, la gestión de personal y financiera, el control de los procesos y la influencia del sector privado. En suma, podría afirmarse que la gestión pública consiste en la organización y dirección de recursos con vista a alcanzar objetivos predeterminados, pero bajo los parámetros de eficiencia, eficacia y productividad.

La gestión pública se puede entender igualmente como la dirección y Administración de las dependencias gubernamentales, incluyendo el influjo de los criterios propios de las organizaciones privadas. Cuando se habla de la gestión de gobierno, se toma en consideración un conjunto de actividades en las que coexisten planos de realidades diferentes. Esta debe ser trazada a partir de principios y criterios de estrategia política, y de igual modo, debe ser sustentada en una planificación de la misma naturaleza política. El desarrollo óptimo de una gestión pública está relacionado con una sociedad de instituciones prósperas y sistemas de información de mucha fluidez. A pesar de sus rasgos distintivos, existen elementos de la gestión pública que son muchas veces identificados como los de una gestión general.

Podemos señalar además que la gestión pública, a pesar de manejarse con elementos equiparables con los de la empresa privada, tiene objetivos diferentes a los suyos, como por ejemplo: la obtención de productos sin fines de lucro. Por lo tanto, la gestión pública intenta lograr buenos resultados en la prestación de servicios de alta calidad (léase *servucción*, en Ramió, 2002). Tales resultados se miden en función de las ofertas y las demandas sociales, y requieren de consideraciones políticas para ser implantadas. La capacidad del gobierno se puede percibir entonces a través de todo aquello que garantiza el desarrollo del sistema político. La gobernabilidad está en proporción directa a dicha capacidad, permitiendo así

una mejor interacción entre la población y las actividades del gobierno. De hecho, las atribuciones particulares de un Estado –en cuanto a organización e instituciones– facilitan la aplicación de medidas adoptadas por el gobernante.

En suma, desde hace unas décadas hasta el presente, el fenómeno administrativo ha invadido prácticamente todos los espacios de la esfera gubernamental. Esto implica un cambio en la manera convencional de la conducción de los asuntos públicos, pues, actualmente, predomina un concepto de respeto sobre la gestión pública por los resultados ofrecidos en la función de una mejor gestión de gobierno. “La gestión es una actividad que está clara e íntimamente relacionada con el destino de los flujos de recursos y la consecución de los objetivos fijados” (Pollitt, 1993: 27).

La internacionalización y descentralización administrativa en la nueva gestión pública

El modelo centralista de gestión pública, ha venido generando un círculo vicioso de ineficiencia y falta de respuestas eficaces a los problemas de la población. La excesiva centralización en la toma de decisiones, y el manejo también centralizado de los recursos públicos ha ocasionado la subordinación y baja capacidad operativa de los entes locales (Estados y Municipios), así como un crecimiento descomunal de los entes centrales, produciendo una Administración Pública omnipresente e insensible frente ante las demandas y necesidades de la población. El centralismo en la toma de decisiones ha sido entendido durante las últimas cuatro décadas como una vía para alcanzar el desarrollo nacional. Sin embargo, esta forma de administrar, que pudo ser útil en el pasado, hoy no tiene vigencia para vencer los retos del futuro.

Se esperaba que a través de la centralización en la toma de decisiones se produjera una concentración de los recursos financieros y productivos, así como de los recursos humanos en determinadas áreas, como también la solución de problemas específicos definidos como prioritarios. Esta concentración de recursos y esfuerzos en torno a problemas puntuales, se suponía entonces como la clave de la eficiencia en la coordinación y ejecución de los proyectos públicos.

Como ya se señaló, en la década de los noventa, como resultado de la crisis del Estado del bienestar, se inicia una serie de cambios en materia administrativa a escala mundial. El reformismo gubernamental estaba a la orden del día, incluyendo ciertas y determinadas reivindicaciones gubernamentales, planteándose una especie de “reinvención” del gobierno por medio del logro de la eficiencia, la eficacia y la descentralización, con el objeto que el gobierno dejara a un lado aquella posición poco funcional ante la sociedad civil.

El proceso de democratización que se inicia en la década de los años ochenta, aunado al de la globalización y la revolución de las comunicaciones, ha conducido a un mundo mucho más abierto que, inclusive, impulsa la creación de los llamados Estados transnacionales. Además, la internacionalización y la descentralización del Estado son realidades en el presente. Se están desarrollando perspectivas que permiten distinguir, agrupar y seleccionar los diferentes aspectos que permiten distinguir, agrupar y seleccionar las diversas circunstancias explícitas de la propia realidad mundial.

En las administraciones actuales se percibe un descenso en importancia de lo estatal frente a asuntos públicos gestionados de manera internacional, regional y local, esto demuestra que las nuevas administraciones públicas están dejando de ser fenómenos aislados y enmarcados dentro de una realidad netamente nacional. “Uno de los rasgos claramente perceptibles de la Administración moderna es el de la relativa pérdida de importancia de lo estatal frente al crecimiento de peso de lo internacional, regional y local. Si en algún ejemplo de Estado esta afirmación es evidente, éste es el del Estado napoleónico. A dicho modelo de Estado, basado en una concentración de poder y competencias en un centro único, la realidad actual le extirpa poder y le arranca competencias hacia el exterior del Estado-nación y hacia otras unidades gubernamentales internas” (Villoria, 1996:225).

Prácticamente, son transformaciones ya comunes que afectan sin duda al Estado; las políticas de bienestar social, la descentralización del sistema político y administrativo, la integración de diferentes naciones y el análisis de las políticas públicas, son, algunas de las materias que ocupan actualmente la atención de los gobiernos. De hecho, conviene conocer la experiencia de otros gobiernos con objeto de adelantar posibles respuestas a los problemas prioritarios de tales materias.

No obstante, y haciendo un breve balance, se puede decir que unos gobiernos han sido más eficaces que otros, y por ello es necesario compararlos. Más aún, cuando las administraciones públicas no sólo tienen la particularidad de haber adquirido hoy día una importancia mayor en la esfera de la toma de decisiones políticas, si no también por estar bajo el influjo del fenómeno de la globalización, lo cual incide en el propio concepto de Estado-nación que es sustituido por el de Estado-transnacional.

La globalización experimentada en casi todo el mundo hace mucho más visible la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales, por lo que sus estudios han adquirido mayor importancia, las administraciones públicas no escapan de esa realidad. Los nuevos enfoques de la misma en la Nueva Gestión Pública parten de dicho contexto mundial, el desempeño administrativo trasciende las fronteras nacionales. Por ello, en la actualidad se reconocen y se aceptan los enfoques que versan sobre la internacionalización y descentralización administrativa en la Nueva Gestión Pública.

La politización de la administración pública

Con los cambios sociales de la actualidad, la realidad es que estamos obligados a revisar todos los planteamientos que ayer pudieron servir para alcanzar un nivel de desarrollo en el mundo occidental. Precisamente esa burocracia carente de neutralidad política se ha convertido en un verdadero poder, el poder de los funcionarios.

El poder de la burocracia ha sido señalado como el factor determinante en el fenómeno de la politización. Si bien ayer se pensaba que la Administración Pública era o debería ser agente neutro, hoy día la realidad es otra, no existe tal neutralidad, ese debate de la dicotomía política y Administración prácticamente está superado. No lo olvidemos, las decisiones públicas por muy técnicas que sean, siempre estarán sujetas a presiones políticas. "En la práctica, las decisiones y discursos administrativo, si bien se expresan en términos técnicos o formales, no son neutros. Esas decisiones también se enmarcan en procesos de poder, aunque este hecho no sea puesto de manifiesto. Los directivos en los cargos públicos también

deben preservar sus lugares frente a los cambios en el gobierno. Y ello pesa a la hora de elegir alternativas." (Etkin, 2000:316).

La Administración está integrada por personas, que tienen y asumen posiciones. Dentro de las organizaciones por muy simples que sean, las personas siempre participan del poder político. "Estos colectivos no son desde luego neutros ni apolíticos, cuestión de importancia para el enfoque del tema desde nuestra perspectiva. En efecto, del punto de partida de esta meditación se deduce el carácter indispensable de la vinculación entre el poder y la organización que lo sirve con los grupos que dominan dicha organización." (Baena, 1985:38).

El control de los burócratas de las Administraciones Públicas frente al poder de los políticos también es un tema de discusión actualmente. Frente a la titularidad del poder entonces habrá que preguntarse, ¿quién manda a quien? De hecho en las organizaciones públicas existen dos tipos de poder interpretables como grupos que dominan o logran imponerse dentro de las mismas. Por un lado están los políticos provenientes del exterior de las organizaciones, por el otro están los profesionales de la organización provenientes del interior de las mismas. Por ello tanto se viene insistiendo en la repolitización de las organizaciones públicas para rescatarla del poder de la burocracia, que hoy día les está ganando la batalla a los políticos. "Inicialmente puede hablarse de la existencia de un grupo humano constituido por los políticos en el poder, y otro diferente conformado por los administradores profesionales. Pero la cuestión básica es precisamente ésta, la de si existe una diferencia o una identidad total o parcial entre titulares formales del poder político y personas que dominan profesionalmente la organización. Para usar el lenguaje moderno estamos ante el problema de las relaciones entre políticos y burócratas que puede sospecharse se resuelve en una identificación parcial entre ambos grupos." (Baena, op cit:38).

El poder de decisión tomado por los profesionales de la Administración Pública, se debe en gran parte al conocimiento del manejo de la misma, frente al desconocimiento del político proveniente del exterior (de la Administración). Esto hace que los políticos dependan de los funcionarios dado que los mismos tienen un mayor conocimiento sobre el manejo de la organización. Más aun en cuanto al tiempo que pasan los burócratas en la organización, su permanencia se debe en gran parte a la estabilidad

ofrecida a los funcionarios por la carrera administrativa, por la que el personal perdura pese a los cambios de gobierno, frente al carácter temporal del político derivado de su origen eleccionario. La duración del burócrata frente a lo transitorio del político le da un poder discrecional.

En tal sentido, el poder que posee la burocracia en un sistema como éste, sólo se podrá medir la capacidad de imponerles a los políticos su visión sobre cómo hacer las cosas, y el problema se convierte en un conflicto de legitimidades distintas de enfrentamiento o cooperación en el espacio político-administrativo donde se decide la asignación de recursos. En un sistema con estas características, donde la politización de la Administración sólo puede entenderse como la interferencia “ilegitima” de los políticos en un ámbito de actuación que no les corresponde (por ejemplo, interviniendo directamente o indirectamente en el nombramiento de los altos funcionarios) y la naturaleza no partidista de la burocracia puede seguir siendo una característica del sistema (Román, op cit:22).

Por ello el nivel de politización alto en la administración, se nota cuando los partidos que llegan al poder pasan a ocupar todos los puestos de la administración, los espacios en la Administración Pública pasan a ser ocupados por personal de confianza personal o política. Es decir, los partidos o los gobernantes instalan sus propias burocracias, la neutralidad política se pierde y la Administración Pública solo va a representar los intereses del partido y su ideología. Es importante destacar además la existencia de dos formas de interpretar la politización. Una de forma crítica, viéndose como la apropiación indebida de los intereses partidistas, desnaturalizándose el problema y trasponiéndose los intereses partidistas a su conveniencia, convirtiéndose las demandas en muestra de sectarismo grupal o partidista.

La otra vertiente de politización es más coherente con los procesos de gobierno, y consiste en ubicar el problema en un contexto más amplio, en el marco de los proyectos de conjunto. En este sentido, politizar es expresar o poner la cuestión desde el punto de vista de los intereses, legítimos o impuestos. En defensa de la política como proyecto, Garretón establece que lo contrario a la politización es el llamado “minimalismo ideológico”, donde no hay espacio para el debate y un gran temor a la política como un oficio de un proyecto. “Es la visión corta de la política, incapaz de representar y convocar a los ciudadanos y un debate que no mira el largo plazo.” (Garretón, 1996).

La repolitización en la gestión pública

Por lo anteriormente dicho, podemos inferir que la Administración es en cierto grado política y por tanto es necesario destacar el control político al cual está sometida. "Hay otras razones por las que la cuestión del control político de la Administración debe interesarnos. En primer lugar, y en términos generales, una Administración controlada es parte de una democracia que funciona correctamente. En este sentido, y si atendemos al significado etimológico de la palabra burocracia, de lo que se trata es de buscar los mecanismos que eviten que la Administración Pública se convierta en una burocracia pública, es decir, en el gobierno de los funcionarios" (Román, 2001:15).

Como hemos expuesto anteriormente, la Nueva Gestión Pública tiene dos corrientes diferenciables entre sí, la gerencialista o neoempresarial y la neopública. La primera es la que ha logrado imponerse y se le reconoce como la corriente mayoritaria frente al otro minoritario anverso a la influencia empresarial, y sin embargo no es del todo desconocida. Este enfoque propone la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. Por otra parte es bueno mencionar que el peso real de estas dos tendencias es bastante desigual; con lo cual se evidencia que las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobiernos de las nuevas administraciones. Las corrientes designadas como "neopúblicas" (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública (Cfr. Ramió, op cit:156)

Sin embargo el debate en torno al control político de la Administración Pública no es sino parte del control de la burocracia, tendencia que por cierto va en aumento. Sin embargo, hay una reivindicación planteada en el seno de la Nueva Gestión Pública referida a la corriente neopública, estilo que nace como repuesta a la visión neoempresarial, vertiente en ascenso en la Administración Pública. En tal sentido lo neopúblico trata de rescatar la importancia de lo político frente a la burocracia, y por lo tanto marca distancia de la visión clásica y pone especial atención en la repolitización, la

racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

Desde este mismo punto de vista, y en el seno de la Nueva Gestión Pública, la cuestión sobre el control político de las administraciones públicas es un debate interesante y a la vez bastante enriquecedor. Admitimos que son muchas las dificultades del control político de la Administración, sobre todo en los países subdesarrollados, no obstante el debate en cuestión es interesante desde varios puntos de vista, pues entre otras razones se plantean algunas medidas básicas como las propuestas desde la óptica de la Nueva Gestión Pública, lo cual supone un desafío para los mecanismos tradicionales de control de la administración, mucho más cuando se parte de un hecho tan cierto como ignorado por el liberalismo político, como es el hecho de que las administraciones públicas generalmente, casi siempre, han disfrutado de un margen considerable de discrecionalidad para tomar decisiones. En otras palabras, la Nueva Gestión Pública ha reavivado la discusión sobre el fenómeno de la politización en la Administración Pública y sus posibilidades de control, llevándolo hasta un espacio de incuestionable valor dentro de las corrientes intelectuales existentes en la Administración Pública.

Consideramos oportuno, además, recordar que nuestras administraciones públicas se remontan en su origen al modelo de Estado liberal, donde lo fundamental es la libertad de los individuos, pero con la evolución de los procesos políticos es imprescindible que el poder esté controlado. La teoría de la separación de poderes admite esta posibilidad precisamente porque hay una relación entre responsabilidad política y control de la administración.

Dos autores clásicos, es decir Woodrow Wilson en Estados Unidos por un lado, y Max Weber en Alemania por el otro, sientan las bases no sólo del modelo tradicional administrativo, sino también la dicotomía política-Administración que llegó incluso a ser considerada una doctrina dentro del seno de los investigadores. Según esta corriente, el funcionario no debía hacer política, solo estaba facultado para administrar. La otra corriente liberal inspirada en la Administración tradicional, era la idea del gobierno representativo, la Administración debería estar sometida pero alejada de los intereses del poder político, en todo caso, sin estar separada de la política, debería ser neutral desde el punto de vista político.

Prácticamente la Administración así concebida era una especie de organización planteada simplemente para recibir ordenes. Es así como el concepto de neutralidad política se sitúa en el centro de las reformas que se producen durante la segunda mitad del siglo XIX; y se consolidan a partir del desarrollo del Estado bienestar después de la segunda mitad del siglo XX, bajo el modelo legal-racional del poder político.

Asimismo, la reivindicación de la naturaleza política de la Administración Pública es una situación consumada que no tiene vuelta atrás, y como muy acertadamente ha señalado el profesor Nieto, citado por Román: “el mito liberal de una burocracia simple ejecutora de las decisiones políticas se ha roto en mil pedazos al tomar contacto con la realidad. El poder político de la burocracia es un hecho que ha dejado de cuestionarse y de considerarse –un tanto ingenuamente– como una enfermedad aberrante. La Nueva Gestión Pública ponen de manifiesto que la idea de la separación entre Administración y política es difícil de mantener en la práctica.” (Román, op cit:26).

Para finalizar podemos afirmar que el nuevo modelo de Estado en construcción por la crisis fiscal y la magnitud de la burocracia, se centra en la responsabilidad hacia sus ciudadanos y donde sus funcionarios dejan de ser simples ejecutores de normas y procedimientos, ahora tienen mayor poder de decisión frente a las solicitudes de los ciudadanos-clientes o usuarios demandantes de servicios. Estos usuarios de servicios ahora son más participativos en torno al control que debe tener el Estado, para una ejecución más transparentes de los recursos. Esto demuestra que los funcionarios, deben tener una mayor participación para poder responder favorablemente a las exigencias sociales. Ahora lo más importante son los resultados pero bajo unos mecanismos de control, bien orientados hacia los objetivos. En otras palabras, estamos en presencia del paso de simples burócratas, a gerentes con participación política por la serie de decisiones que deben tomar, y de simples políticos espectadores a gobernantes más responsables ante los ciudadanos.

Conclusiones

Actualmente, existen ciertas “disfunciones” en los procesos de autoridad, poder e influencia política, lo cual incide en el débil desempeño de las

funciones del aparato administrativo del Estado. Muchas de las críticas hechas a las organizaciones públicas son justificadas. En realidad, venimos observando la necesidad de mejorar la expansión de los servicios públicos en forma relevante, así como de alcanzar una sólida legitimación de los procedimientos administrativos en los últimos cincuenta años. Pero en los tiempos actuales la única forma de superar la crisis en que se encuentra la Administración Pública es mediante un proceso de modernización profunda que pueda garantizar no sólo la gobernabilidad, sino el éxito de la *governance* en los distintos países democráticos del orbe. En el nuevo modelo de Estado en consolidación, la modernización de la Administración Pública no sólo debe ser vista como un mero proceso técnico o de moda intelectual, sino también como un proceso político viable y creíble. La eficiencia y la eficacia que se reflejan en la reducción del déficit fiscal, la privatización y la externalización de los servicios públicos así como la descentralización administrativa se deben concatenar también con la eliminación de la excesiva regulación de los asuntos económicos. Es prioritario por lo tanto el logro de una mejor calidad en los servicios públicos, incluyendo la necesaria orientación de los ciudadano-usuarios dentro de un proceso de mayor participación, para que se involucren más decididamente en los asuntos públicos e incrementar así los criterios de rendimiento y de legitimidad de las acciones de la Administración Pública.

Nota

- 1 Grupo de Investigaciones de Gestión Pública: Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que se realiza en el Grupo de Investigaciones de Gestión Pública, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, financiado por el CDCHT, Código D-183-01-09-A.

Bibliografía

AGUILAR, L. (editor) 2000. *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- ALBI, E. 2000. *Gestión Pública*. Madrid: Ariel.
- AUCOIN, P. En Brugué, Q. Y Subirats, J. 1996. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, MAP.
- BAENA DE ALCÁZAR, M. 1985. *Curso de ciencia de la administración*. Madrid: Tecnos.
- BAÑON, R y CARRILLO E. 1997. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Ballart, X y Ramió, C. 2000. *Ciencia de la administración*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- BARCELAY, M. 1998. *Atravesando la burocracia: La nueva perspectiva de la Administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOZEMAN, B. 1998^a. *La gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económicas.
- BOZEMAN, B. 1998^b. *Todas las organizaciones son públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAMINAL, M. 1996. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- CHEVALIER, J. 1983^a. *La ciencia administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CHEVALIER, J. 1986. *Ciencia administrativa*. Madrid: INAP.
- DWIGHT, W. 1972. *Administración pública*. México: Trillas.
- ECHEBARRÍA, K. y Mendoza, X. En Losada i Marrodán, C. (editor) 1999. *¿De burócratas a gerentes?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GARRETON, M. 1993. "Aprendizaje y gobernabilidad". *Nueva Sociedad*, n° 128: Caracas,
- ETKIN, J. 2000. *Política, Gobierno y Gerencia en las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice hall.
- HOOD, C. 1997. *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- IANNI, O. 1998. *La sociedad global*. Madrid: Siglo XXI.
- JARQUÍN, E. y Losada, C. En Losada i Marrodán, C. (editor) 1999. *¿ De burócratas a gerentes?*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MAYNTZ, R. 1990. *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Universidad.
- METCALFE, L. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid, INAP.
- MOLTO, J. 1998. *La administración general del Estado*. Madrid: Tecnos.
- MOORE, M. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Paidós.
- OCDE. 1996. *Un gobierno alerta*. México: PUMA.

- OLÍAS DE LIMA, B. 2001. *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice hall.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G. En Baca, L et al. (Comps). *Léxico de la política*. México: FCE.
- PETER, G. 1999. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- POLLITT, C. 1993. *El gerencialismo y los servicios públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RAMIÓ, C. 2002. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, C 2001. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones latinas. *Reforma y democracia*, núm. 21. Caracas: CLAD.
- ROMÁN, L. En Matas J. 2001. (editor). *El control político de la administración*. Barcelona (España): Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- ROSE, R. 1998. *El gran gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SHAFRITZ, J. y Hyde, A. 1999. *Clásicos de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SHARKANKI, I. 1971. *Administración pública: La política frente a la burocracia*. México: Editores Asociados.
- SHEPHERD, G. En Losada i Marrodán, C. (editor) 1999. *¿De burócratas a gerentes?*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SUBIRATS, J. 1994. *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. Madrid: MAP.
- UVALLES, R. 1984. *El gobierno en acción*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VILLORIA, M. 1996. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: MAP.
- VILLORIA, M. En Bañon, R. y Carrillo E. 1997. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- ZABLUDOWSKI, G. En Baca, L. et al. (Comps) 2000. *Léxico de la política*. México: FCE.