

La profesionalización de la Administración Pública: un desafío permanente

Pablo Aurelio Monje Reyes*

Resumen

El presente artículo analiza el concepto de profesionalización de la administración pública, que nuevamente está en el debate teórico ideológico, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y efectividad. La idea central es que la burocracia, como modelo de administración de gobierno, debe ser un órgano de alto nivel técnico, en el cual un funcionario profesional es determinante para su buen funcionamiento, puesto que sus competencias técnicas son necesarias para el desempeño del gobierno democrático y de sus políticas. Así, los principales debates sobre el sector público, son cómo llevar a cabo su profesionalización y cómo en este sentido se retoman las ideas weberianas. Para desarrollar esta idea, se analizan las diferentes posiciones político-ideológicas de mayor importancia en el debate actual, como también las opiniones de intelectuales e instituciones preocupadas por el tema. El objetivo final es demostrar cómo, a pesar de la diversidad de posiciones, se llega finalmente a la validación de la profesionalización de la administración pública, como un elemento transversal que condiciona el éxito de la implementación de uno u otro modelo de reforma y modernización del Estado.

* Administrador Público de la Universidad de Los Lagos, Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Imparte las Cátedras de Gobierno y Administración Regional y Gobierno y Administración Municipal y Metropolitana en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la misma universidad. E-mail: pmonje@uchile.cl

1. Presentación

La necesidad de profesionalizar la administración pública, o lo que se conoce como burocracia pública, es una herencia de Max Weber para los debates sobre modernización y desarrollo del Estado en el siglo XXI. Su propuesta de gobierno público legal-racional orientó el desarrollo del Estado moderno, a partir del avance de la industrialización de los países desarrollados y en desarrollo desde los inicios del siglo XX.

Durante ese período la importancia de la burocracia fue tal, que muchas veces las críticas de los intelectuales perdían fundamento frente a los logros de los distintos países que la utilizaban como forma de administración. Por ejemplo, la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, o el avance de las superpotencias como Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ambas con fuertes administraciones burocráticas.

Sólo en la década de los '70 ocurrieron las primeras señales de crisis del modelo burocrático, producidas por el avance y desarrollo de las tecnologías de la información y el aceleramiento productivo en el mundo. Con esto, resurgieron las críticas sobre la burocracia, dando paso al debate sobre su efectividad.

No es de mi interés en este artículo explicar cuáles son las principales críticas al modelo burocrático. Me interesa analizar el concepto de profesionalización, que ha sido el punto de debate de los actuales replanteamientos teóricos ideológicos sobre el quehacer de la administración pública, su eficiencia y efectividad. La idea central es que la burocracia, como modelo de administración de gobierno, es un órgano de alto nivel técnico, en el cual un funcionario profesional es determinante para su buen funcionamiento. Este funcionario desplaza al funcionario honorífico, puesto que sus competencias técnicas son necesarias para el desempeño del gobierno democrático y de sus políticas.

En palabras de Max Weber, la profesionalización de los funcionarios en el modelo de gobierno racional-legal es un aspecto crucial para su funcionamiento y desarrollo: *“allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno, se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable. El simple funcionario no puede desprenderse de la organización a la cual está sujeto. En oposición a los honorarios, que administran y gobiernan honoríficamente y como al margen, el funcionario profesional está encadenado a su labor con toda su existencia material e ideal. En casi todos los casos el funcionario no es más que un miembro al que le encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o dete-*

nido por la autoridad superior, y que es la que prescribe la ruta determinada"¹.

En este sentido quiero retomar la afirmación que inicia esta presentación. Creo que uno de los principales debates sobre el sector público, en gran parte de los países, es cómo llevar a cabo su profesionalización y cómo se retoman las ideas weberianas en este sentido. Para desarrollar esta idea, analizo las posiciones político-ideológicas de mayor importancia en el debate actual, como también las opiniones de intelectuales e instituciones preocupadas por el tema. Mi objetivo es demostrar cómo, a pesar de la diversidad de posiciones, se llega finalmente a la validación de la profesionalización de la administración pública, como un elemento transversal que condiciona el éxito de la implementación de uno u otro modelo de reforma y modernización del Estado.

Este trabajo tiene un carácter descriptivo y analítico, centrándose en las corrientes ideológicas neoconservadoras y neoestructuralistas que hacen referencia a la profesionalización de la burocracia. A partir de esto, se presentan argumentos de validación de una propuesta de profesionalización de la administración pública, transversal a ambas corrientes.

2. Modernización del Estado y profesionalización de la administración pública

En la agenda política de gran parte de los países del mundo, aparece constantemente el tema de la reforma y modernización del Estado, lo que ha convertido a la burocracia estatal en una coyuntura de debate político y académico.

Los estudios sobre el Estado de la última década, parecen coincidir en que las formas históricas del Estado han entrado en crisis. Esto debido a las grandes transformaciones económicas, culturales, tecnológicas y científicas de los últimos años, como también formas de régimen, instituciones y aparatos estatales, desfasados del tiempo histórico de otras dimensiones de la sociedad. De hecho, el debate se ha orientado a realizar un análisis crítico de la gestión burocrática de los últimos cincuenta años, el que se basa en la crisis del modelo de Estado de bienestar y la arremetida conservadora del modelo de Estado neoliberal.

¹ Weber, M. (1997), "*Economía y sociedad*", Sección Obras de Sociología, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 741.

El eje central de la discusión es el cambio de rol del Estado en los sectores económicos y sociales. Claramente, la corriente neoconservadora plantea que, de ahora en adelante, el Estado debe actuar como regulador de la actividad económica y como un formulador y financista de políticas públicas en las distintas áreas sociales. Esto supone la existencia de las categorías abstractas de libertad de elección y cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizante. Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, el neoconservadurismo postula la eliminación de las interferencias que limitan la discrecionalidad y flexibilidad de las conductas individuales, en especial las interferencias que provienen del Estado, al cual se considera causante de cualquier tipo de interferencia. Esta es una de las principales propuestas de los sectores neoconservadores, que han asumido la herencia del individualismo y del utilitarismo de fines del siglo XIX².

El argumento anterior tiene dos elementos centrales: la teoría de los derechos de propiedad y la teoría de la elección racional o *public choice*.

La idea central de la teoría de los derechos de propiedad es que el desempeño del Estado será siempre menos eficiente que el de los privados. Por el contrario, la propiedad privada los asigna eficientemente y los concentra. La empresa privada tiene los incentivos necesarios para utilizar eficientemente los recursos, ya que a mayor eficiencia mayores beneficios. En cambio, el sector público no tiene incentivos para realizar bien las cosas, ya que no está sometido a la disciplina del mercado, en donde los ineficientes obtienen pérdidas hasta llegar a su eliminación. Se asume que el Estado y la Burocracia no pueden tener un control ciudadano real que permita aprobar o desaprobado su gestión, como sí ocurre en las empresas por medio de los accionistas o los consumidores.

Por otro lado, la teoría de la elección pública o *public choice*, se manifiesta sobre las ineficiencias que genera el sector público, y cuestiona la posibilidad de que los representantes del Estado tengan una motivación de servicio público, como normalmente se supone. De acuerdo a este enfoque, detrás de la aparente motivación pública, sólo hay intereses privados. El burócrata escondería su propio interés detrás de una retórica de vocación pública, y desarrollaría sus intereses personales en la carrera funcionaria o en aquellos grupos políticos y/o corporativos que dicen servir. De aquí se desprende que, lejos de servir los intereses de la sociedad, los servidores del Estado se

² Petras, J. (1998), "*La sociedad Global*", Serie Punto de Fuga, Editorial LOM Ediciones, Santiago de Chile.

dejan influir por grupos privados de presión, aplicando políticas discrecionales que benefician a estos últimos³.

En términos institucionales, la elección pública afirma que las democracias producen una tendencia al crecimiento del presupuesto fiscal, que resulta de las coaliciones de los votantes y burócratas que persiguen sus intereses particulares. Los administradores del Estado tienen intereses en aumentar los presupuestos para incrementar su poder, salarios o privilegios especiales. Los políticos y los burócratas, finalmente, compiten por el apoyo electoral ofreciendo políticas y programas. El resultado es un Estado ineficiente, una tendencia incontrolable al aumento del gasto fiscal y una distribución de beneficios inherentemente inequitativa.

En síntesis la elección pública se puede definir como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o simplemente, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. El objeto del estudio de la elección pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de la votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etc. Igual que en la teoría económica, los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes al ser humano considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad⁴.

Una opinión que me parece relevante destacar en este tipo de orientaciones neo-conservadoras es la de Hernán Büchi, ex-Ministro de Hacienda del gobierno militar en Chile, muy conocido en América Latina por las medidas económicas tomadas durante su gestión ministerial. En términos de la administración pública, Büchi plantea profesionalizar los servicios públicos; terminar con los cuoteos; comenzar a presupuestar, controlar y evaluar en función de metas y resultados; terminar con la inamovilidad laboral; establecer incentivos a la buena gestión y castigar a la inercia⁵.

¿Qué tipo de burócrata profesional requiere la visión neoconservadora?

A partir de los antecedentes entregados, el profesional técnico requerido por la visión neo-conservadora debe poseer esencialmente conocimientos y habilidades en tópicos de carácter económico de orientación neoclásica, más específicamente, en el rol del Estado en aspectos socio-económicos.

³ Muñoz, O. (2001), ***Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes. Lecciones de experiencia de la experiencia latinoamericana***, FLACSO – Chile.

⁴ Mueller, D.C. (1984), ***Elección Pública***, Alianza Editorial, Madrid – España, Pág. 14.

⁵ Revista Capital (2000), ***Entrevista a Hernán Büchi***, págs 24 - 28. Santiago de Chile.

Esto con el objeto de entender las funciones del Estado regulador y subsidiador.

Sus competencias técnicas le dan un perfil de tecnócrata, que habitualmente debe analizar las propuestas políticas con criterios fundados en la utilización de instrumentos econométricos más que políticos. Es decir, es capaz de comprender y actuar en función de esta nueva visión del Estado.

Su racionalidad en la toma de decisiones se sustenta en los principios utilitaristas, que son conducidos por el análisis costo-beneficio. Además, debe tender siempre a evaluar los impactos de la acción pública en el conjunto de la economía, y cómo se maximiza el excedente económico de la sociedad.

Sus principios de gestión de eficiencia del Estado pueden resumirse en que todo lo externalizable se externalice o privatice.

En definitiva, su misión es mantener las condiciones más óptimas para el buen desempeño del mercado, con la menor intervención posible del Estado.

A diferencia de los enfoques neoconservadores, los sectores más progresistas —los neoestructuralistas— se han refugiado en el replanteamiento del Estado de bienestar sobre la base de que los individuos se estructuran en grupos sociales organizados en una multiciplidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan, con el tiempo, un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen, a su vez, verdaderas culturas que delimitan y orientan las culturas individuales. De este modo, en virtud de experiencias históricas nacionales y de relaciones internacionales diferentes, las economías y sociedades tienen características estructurales e institucionales distintivas, que es preciso tener en cuenta y adecuar a los propósitos de las políticas de desarrollo⁶.

¿Qué tipo de burócrata profesional requiere la visión neoestructuralista?

Quizás se pueda responder la pregunta en la misma deconstrucción que le he realizado a la visión neo-conservadora. Sin embargo, creo que hay elementos complementarios en las propuestas de los autores que menciono a continuación, los que, no siendo claramente neoestructuralistas, tienen puntos en común que pueden enriquecer la respuesta. Para esto, realizaré un análisis en conjunto resaltando los elementos en común y las diferencias. Como paso metodológico facilitador de la lectura y la comprensión del texto, la respuesta se encuentra al final del último autor citado.

⁶ Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990), "*Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa*", Revista de la CEPAL N° 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su documento "Una nueva gestión pública para América Latina", plantea claramente que eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público, que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. No obstante, es válido destacar que la crítica se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado⁷.

Michel Crozier plantea que las decisiones de los burócratas siguen siendo inexpertas. Con muy pocas excepciones, las soluciones de moda, inteligentes pero poco profundas, tendrán mayor peso que un análisis cabal de los problemas que experimentan las personas involucradas, que serán actores de los procesos de cambio. Para lo planteado anteriormente, el entrenamiento y la profesionalización son naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural⁸.

Desde la visión del Estado social se reflexiona de la siguiente forma: La formación de la burocracia es un momento de particular relevancia en la adopción de una cierta mentalidad y de los valores que después definirán el comportamiento burocrático. Por lo tanto, si se quiere un tipo de cultura burocrática distinta, es indispensable intervenir ese proceso. En algunos casos la fase formativa se realiza básicamente a través de estudios formales, como sucede en Francia con la ENA (Ecole Nationale d' Administration). En otros países es mucho más determinante el contacto con un determinado ambiente de trabajo y una cierta cultura organizacional. Sin embargo, en ambas situaciones es fundamental intervenir en el proceso formativo, y hacerlo con diversos instrumentos, modificando los currículum de estudio y estableciendo instancias permanentes de capacitación para los funcionarios⁹.

⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998), ***Una Nueva Gestión Pública para América Latina***, CLAD Editorial, Caracas Venezuela, Pág. 11.

⁸ Crozier, M. (1996), ***La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública***, Ponencia presentada en el I Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. <http://www.clad.org.ve>, Págs. 5 - 6.

⁹ Tohá, C. (1994), ***El Estado social entre crisis y renovación***, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile (fotocopias), Pág. 34.

Ahora se puede contestar la pregunta sobre qué tipo de burócrata profesional requiere la visión neoestructuralista del Estado. Utilizando los elementos del planteamiento económico y el análisis de las condiciones de la burocracia –Sunkel y Zuleta, 1990; Tohá, 1994 respectivamente– se desprende que el profesional técnico debe ser un analista de las estructuras societales, que le permita entender el desempeño de la misma y cómo se manifiestan sus necesidades para su satisfacción. Para esto, se plantea abiertamente la formación profesional de los burócratas, teniendo en cuenta el modelo europeo de las escuelas de administración.

Debe poseer amplios conocimientos económicos sobre cómo el Estado puede intervenir en el comportamiento de agentes económicos que generan inversión, y cómo a la vez el Estado los puede sustituir en forma eficiente. Debe tener claro cómo las inversiones generan el efecto multiplicador en la economía, en otras palabras, cómo un pago que se realiza por una vez en la economía, genera a su vez una reacción en cadena de los mismos.

Tomando en cuenta las reflexiones del CLAD, desde su óptica más crítica al modelo de Estado neoliberal y al modelo de Estado de bienestar social, realiza la más clara aceptación y comparte con los neoestructuralistas que la profesionalización de la burocracia es una forma de responder a las necesidades de la institucionalidad democrática y a los grupos sociales, que es la base fundamental del replanteamiento estructural del Estado social.

Por otro lado, las reflexiones de Crozier apuntan también a ámbitos estructurales del cambio de paradigmas en la administración pública. Claramente plantea que la profesionalización de los agentes públicos, en términos específicos de cómo estos deben entender los cambios culturales de la sociedad, permitirá desarrollar una administración más flexible y eficiente en sus logros, lo que es arena común con los estructuralistas del Estado de bienestar social.

3. Conclusiones

A partir del análisis de las conceptualizaciones de las distintas visiones ideológicas y de las opiniones de los expertos y centros especializados en el tema, queda de manifiesto que una de las más importantes herencias del pensamiento weberiano sobre cómo organizar el gobierno por medio de la burocracia, es el factor de la profesionalización de las estructuras administrativas del Estado.

Se debe mencionar que ninguna de las posiciones examinadas debate o critica negativamente el tema de la profesionalización, sino que lo pone como un elemento transversal en el éxito de propuestas políticas de gobierno.

Se pueden inferir las distinciones en la formación del burócrata profesional a partir de los particulares puntos de vista de los modelos políticos ideológicos. Todos ponen acento en la comprensión global de la acción del burócrata sobre el accionar de la economía política, pero unos ponen más acento en el individualismo –los neoconservadores– y otros en el colectivo social – los neoestructuralistas.

Creo que estas dimensiones son importantes, porque ayudan a clarificar a los gobernantes –que pertenezcan a una u otra visión– sobre la forma de enfrentar el fortalecimiento técnico de la burocracia. Esta cuestión es positiva en la medida en que el saber implementado en el recurso humano canalice los esfuerzos políticos y técnicos de gobierno, teniendo en consideración los fenómenos que ocurren en el espacio social que interviene la burocracia o administración del Estado.

4. Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998), *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”*, CLAD Editorial, Caracas Venezuela.
- Crozier, M. (1996), *“La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”*, Ponencia presentada en el I Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. <http://www.clad.org.ve>
- Guerrero, O. (1999), *“Del Estado Gerencial al Estado Cívico”*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, México.
- Mueller, D.C. (1984), *“Elección Pública”*, Alianza Editorial, Madrid – España.
- Muñoz, O. (2001), *“Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes. Lecciones de experiencia de la experiencia latinoamericana”*, FLACSO – Chile.
- Peters, G. (1999), *“La política de la Burocracia”*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México.
- Petras, J. (1998), *“La sociedad Global”*, Serie Punto de Fuga, Editorial LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Revista Capital (2000), Entrevista a Hernán Büchi, págs 24-28. Santiago de Chile.
- Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990), *“Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”*, Revista de la CEPAL N° 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990.
- Sunkel, O. (1991), compilador, *“El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina”*, Serie el Trimestre Económico N° 71, Fondo de Cultura Económica, México.
- Tohá, C. (1994), *“El Estado social entre crisis y renovación”*, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile (fotocopias).
- Weber, M. (1997), *“Economía y sociedad”*, Sección Obras de Sociología, Fondo de Cultura Económica, México.