

Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia



Instituto de Estudios Políticos
Jefe Unidad de Documentación

Juan Carlos Vélez Rendón*

En este universo la tecnología proporciona también la gran racionalización de la falta de libertad del hombre y demuestra la imposibilidad técnica de la realización de la autonomía, de la capacidad de decisión sobre la propia vida. Pues esta ausencia de libertad no aparece ni como irracional ni como política, sino más bien, como sometimiento a un aparato técnico que hace más cómoda la vida y eleva la productividad del trabajo. La racionalidad tecnológica, en lugar de eliminarlo, respalda de este modo la legalidad del dominio; y el horizonte instrumentalista de la razón se abre a una sociedad totalitaria de base racional.

Herbert Marcuse

Uno de los intereses fundamentales en la interpretación política contemporánea ha estado dirigido tanto a explicar los efectos de la modernización, específicamente el cambio institucional que viene inducido por el tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, como a mostrar la ineludible tarea de construir un orden político democrático.

Esta reflexión, en el contexto señalado, tiene como propósito especí-

fico apreciar el papel que, teóricamente, se le ha asignado a la administración pública en la modernización del Estado y se basa en estudios puntuales realizados sobre el tema. Se parte de la idea según la cual el aparato administrativo cumple la función esencial de mediar entre la sociedad y el Estado estructurando el poder público de acuerdo con la realidad social. La formación burocrática, en consecuencia, es un elemento clave para la consolidación de una institucionalidad moderna y funcio-

* Investigador. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia

nal al "desarrollo" capitalista y la tecnocracia una derivación suya que resulta inevitable dada la "universalización de la racionalidad técnico-instrumental", cuyos efectos políticos resultan contrarios a la democracia.

Se trata, entonces, de advertir el contraste existente entre fenómenos administrativos relacionados, que aluden a momentos de desarrollo capitalista y de configuración estatal diferentes; además, de señalar la estrecha conexión que cada uno de ellos establece con los modelos de desarrollo económico y sus efectos políticos.

Con base en estos elementos, se hará alusión al papel que cumplen la burocracia y la tecnocracia en la modernización del Estado colombiano. De manera introductoria se tocará este problema, que aún no ha merecido estudios sistemáticos en nuestro medio, y se señalará la contradicción existente entre la tendencia administrativa modernizadora, el sistema político tradicional y los procesos de democratización formalmente establecidos en la Constitución de 1991.

I. Desarrollo capitalista, burocracia y burocratización

En la perspectiva clásica de Max Weber, la forma que adopta el Estado

toma una figuración especial y se convierte en el referente desde el cual se interpretan las modificaciones de índole económica, política y cultural que implica el desarrollo capitalista. No sólo porque el Estado es la forma institucional que expresa la legalidad del dominio en una sociedad moderna sino además porque teóricamente debe contar con el cuerpo y los medios administrativos necesarios para garantizar la obediencia de quienes, precisamente, requieren de su mediación para afrontar el cambio referido. Es decir, que el perfeccionamiento del Estado como instancia de dominación política pasa por la formación de un cuerpo burocrático y por la racionalidad que implica este tipo de dominio.¹

La **burocracia** remite a una idea que acerca del poder público se ha construido y que lo liga con el principio de soberanía y con el ejercicio del monopolio de los instrumentos de coerción. De esta idea se desprende una definición según la cual la burocracia es no sólo el "[...] cuerpo de funcionarios seleccionado y preparado, jerárquicamente organizado, actuando bajo un mando único, con su régimen jurídico y sus estatutos propios, atento al cumplimiento estricto de las normas establecidas, estructurado por un sistema de relaciones impersonales y mecanismos forma-

1 Max Weber. *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. 1984. Séptima reimpresión. p. 1058.

les de control"², sino también la estructura administrativa que hace viable el dominio político dado que, con su accionar, genera ciertas condiciones materiales para lograr el consenso de la sociedad.

La realización histórica del proceso de formación burocrática refleja la experiencia institucional que lleva aparejado el desarrollo capitalista -la centralización y profesionalización de la administración, la despersonalización del mandato y la imposición del gobierno directo- y permite a Weber afirmar que la conformación de un "funcionariado" con estas características representa el criterio inequívoco para medir la modernización del Estado.³ En consecuencia, se puede resaltar que, en un determinado momento del desarrollo capitalista, la modernización del Estado se da por la vía de la formación de un cuerpo burocrático, y se puede agregar que la dominación para ser legítima requiere de cierto grado de racionalidad determinado por la eficacia y eficiencia que éste demuestre para responder a las demandas que le plantea la sociedad.

Este proceso de modernización del Estado por la vía burocrática tiene, sin embargo, efectos que resultan

contrarios a la formación institucional democrática y que cuestionan su legitimidad. Precisamente, una de las preocupaciones de Weber sobre "las formas políticas de la organización futura", tenía que ver con lo que la burocracia no realizaría como tal y, más concretamente, con la posibilidad de que su "progreso incontenible" -la burocratización- limitara la libertad de movimiento individual o generara restricciones a la democracia.⁴ La **burocratización** es un fenómeno inherente a la formación burocrática, que puede ser entendido como la no realización de principios de racionalidad, de jerarquización y de despersonalización de los mandatos en el interior de la administración pública y lo que a ello conduce:

[...] proliferación de organismos sin vinculación con las exigencias generales de funcionalidad, acentuación de los aspectos formales y de manera de proceder en detrimento de los aspectos sustanciales con la consecuente lentitud de las actividades y la reducción de las tareas cumplidas, la supervivencia y la elefantiasis de organismos que no responden ya a una función efectiva y, en definitiva, el triunfo de la organización -la burocracia- sobre sus fines.⁵

2 Carlos Estevam Martins. "Cinco puntos acerca de la modernización de la administración pública en Brasil". *Reforma y Democracia*. No. 1. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, enero de 1994. p. 186.

3 Max Weber. *Op. cit.* p. 1060.

4 *Ibid.* p. 1074-1075.

5 Fabricio Bencini. "Burocratización". En: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de política*. Cuarta edición. México, Siglo XXI, 1985. p. 197.

Su expansión dentro del ámbito de la administración pública generó entonces, entre otros problemas, el desplazamiento gradual de ciertos fines para los que fue concebido el Estado y la lentitud para ofrecer respuestas a problemas concretos de la sociedad.

Si partimos de la idea según la cual atributos insustituibles de un Estado que diga llamarse moderno - que pretende además serle funcional al desarrollo capitalista-, son su capacidad operativa y la construcción de unas instituciones democráticas, encontramos que la burocratización no sólo obstaculiza la realización histórica de esos atributos sino que genera una crisis de legitimidad institucional en el sentido en que mientras el aparato administrativo no resuelva las demandas de la sociedad en su conjunto los niveles de gobernabilidad y la efectividad del control sobre ciertos sectores pueden disminuir.

La formación de un Estado burocrático, de otro lado, se contrapone a la consolidación de procesos institucionales democratizadores. A primera vista la formación burocrática responde a la función fundamental del Estado de proteger la propiedad privada y de satisfacer necesidades educativas, de salud, de vivienda

y de empleo, es decir, las funciones que definen originalmente el papel del Estado de Bienestar. Pero, al asumir estas nuevas funciones, el Estado cobra una dimensión cuantitativa considerable en su aparato administrativo que, paradójicamente, no corresponde con el tipo de obligaciones que lo comprometen con la sociedad en su conjunto. La contraposición entre Estado burocrático y democracia se da entonces porque, según Norberto Bobbio, mientras en una "sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice; en una sociedad burocrática, por el contrario, [el poder] se mueve del vértice a la base."⁶

Con respecto a la crisis de legitimidad que genera la burocratización, se puede notar que el incremento del aparato administrativo no se compadece con el tipo de respuestas que desde este aparato se ofrece a las demandas de la sociedad. La incapacidad del Estado para ofrecer respuestas satisfactorias y oportunas a la sociedad aumenta los niveles de ingobernabilidad, es decir, aumenta la protesta social y, como muestra de la debilidad institucional, se incrementan las respuestas represivas por parte del Estado.⁷

En estas condiciones, la estabilidad de los sistemas políticos se ve

6 Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Santafé de Bogotá. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. 1992. p. 27.

7 Norberto Bobbio. "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos". En: N. Bobbio, G. Pontara y S. Veca. *Crisis de la democracia*. Barcelona, Ariel, 1985. p.14.

comprometida y el conflicto amenaza la integridad del tejido social. Es importante notar que si bien los antagonismos de clase, exacerbados con el avance del capitalismo, pueden ser el origen de los conflictos en el interior de la sociedad, se estima que tienen mayor potencialidad erosionadora de la estabilidad institucional "las necesidades que quedan en la periferia del ámbito de la acción estatal."⁸

Con la burocratización del Estado se presentaron pues efectos que resultaron contrarios a los propósitos legitimadores que estaban en la base misma de la esencia fundadora del Estado moderno.⁹ Así, el aumento de las funciones estatales y el crecimiento acelerado del aparato burocrático para cumplir a cabalidad con funciones de bienestar social resultaron, a mediano plazo, insuficientes o contrarios a los propósitos institucionales dirigidos a la superación de la desigualdad social y del conflicto y a la democratización del sistema político.

En síntesis, la burocratización que lleva aparejada la modernización del Estado y la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas de amplios sectores de la sociedad, re-

presenta un obstáculo tanto para acoplar el aparato institucional al desarrollo capitalista como para generar procesos de legitimación indispensables para preservar la continuidad del sistema productivo.

II. Poder-saber: la "cientifización de la política"

El desarrollo capitalista después de la Segunda Guerra Mundial y el grado en el que la administración pública fue influenciada por la racionalización que aquel trajo consigo, fueron tan intensos que, para los procesos de readecuación institucional, el papel de los burócratas resultó necesario más no suficiente para encarar la complejidad que definía a la sociedad y a los procesos de producción.

Esta problemática, en términos generales, remite a la relación poder-saber, que siempre ha afectado a la política y que desde la posguerra se tornó más intensa. Se trata de precisar hasta qué punto la tecnología ha facilitado el acceso y uso del poder por parte de expertos o cómo éstos permanecen bajo la órbita de acción de los políticos.

8 Jürgen Habermas. *Ciencia y técnica como «ideología»*. Madrid, Tecnos. Segunda edición, 1992. p. 91-96.

9 Así, en la sociedad moderna, en la que la diferenciación entre "sistema social" y "sistema organizativo" es cada vez más grande, desde la teoría de sistemas se critica "el hecho de que el Estado de Bienestar únicamente consigue desplazar sus deberes recurriendo a la burocracia". Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza, 1993. p. 120; 111-112.

En un momento avanzado de la transformación del Estado como instancia de dominación política, éste participó directamente en la innovación, dinamización y avance del capitalismo. Lo novedoso y significativo de este proceso, que Weber apenas alcanzó a vislumbrar, consiste en que transformó notablemente la relación entre funcionarios, expertos y gobierno y, a la vez, reorientó la función del Estado en el sentido en que éste debería resignar parte de sus propósitos redistributivos y dedicarse a organizar y adecuar las condiciones para la valorización del capital.

Este fenómeno, ha sido advertido especialmente por Jürgen Habermas. En su opinión, el Estado -por medio de la carrera armamentista- incorporó en sus propósitos y funciones actividades propias de la "producción civil de bienes" y fomentó "el progreso técnico y científico", constituyéndose en factor potenciador de la transformación de las fuerzas productivas. La capacidad de transformación del Estado quedó, por esta vía, determinada por el grado de tecnificación interna que le impuso la lógica del mercado.

Como efecto, el Estado resultó reproduciendo formas de dominio y control sustentadas tanto en función de la legalidad de su poder como en relación con el saber técnico e instrumental que lo caracteriza desde entonces. Se incrementó la cualifi-

cación y racionalización del aparato administrativo y su acción sobre la sociedad quedó determinada por la aplicación de "reglas técnicas que descansan sobre el saber empírico [y] de acuerdo con estrategias que descansan en un saber analítico."¹⁰

Los efectos institucionales que introduce una lógica como la referida son determinante del tipo de dominio que por esta vía llega a imponerse. Es decir, si el dominio burocrático era una de las condiciones que definían al Estado moderno, un fenómeno contemporáneo que lo caracteriza como lo es la racionalización intensa de la actividad administrativa, resulta ser la vía expedita para que el Estado quede incorporado a procesos de decisión en los que prevalecen, en la definición de sus propósitos institucionales, los criterios técnicos sobre la voluntad política.

Sobre este hecho había reflexionado Weber cuando notaba que la formación del funcionariado burocrático corría paralela con el desarrollo del jefe político, que sus respectivas áreas de acción estaban debilmente delimitadas y que el papel del primero aumentaría sin cesar a costa del poder del segundo. Su grado de especialización y preparación racional le permitiría no sólo imponerse sobre otras formas de dominio tradicionales, sino además justificarse como protagonistas de un proceso inevitable,¹¹ dada la dimensión uni-

10 Jürgen Habermas. *Op. cit.* p. 87. Sobre la acción racional con respecto a fines véase p. 68.

11 Max Weber. *Op. cit.* p. 1071-1074.

versal que alcanzaba la racionalidad técnico-instrumental en los modelos administrativos. Habermas va más allá y la agudeza de las observaciones que realiza la debe a su posición privilegiada por cuanto es testigo e intérprete del proceso posterior a la Segunda Guerra Mundial que, él mismo, denominó la cientificación de la política. Mediante este proceso, el político -y el burocrata agregamos nosotros- es desplazado cada vez más con mayor frecuencia por el funcionario experto (**tecnócrata**).

En su opinión, "la cientificación de la política" es facilitada por la fragmentación y especialización entre el trabajo de los burócratas y el trabajo de los líderes políticos. La experiencia histórica demuestra que el político se sirve del saber del funcionario, pero al invertirse esta relación por la intensa incorporación del campo institucional en el ámbito de la decisión con respecto a fines, se generaron las condiciones para que el experto asumiera y tradujera en forma técnica procesos sociales cuya responsabilidad era de tipo político y ejecución de tipo burocrático. Por esta vía el Estado se convierte en un "órgano ejecutor de una administración integralmente racional"; es decir, en el proceso de dominación el experto

reemplaza al político hasta el punto de convertir su acción en mera actividad ejecutora y su capacidad de decisión en ficticia.¹²

Habermas encontraba posible esta conversión en sociedades en las que la democracia se reduce a su dimensión electoral, es decir, en sociedades en las que se **elige** a quienes se considera capacitados para dirigir el conjunto de la sociedad, pero no a quienes realmente tienen en su poder la información y capacidad técnica y científica para **decidir** sobre los asuntos de incumbencia pública y en las que mucho menos se discute el sentido de estas decisiones.¹³

De otro lado, para Giovanni Sartori, la tecnología permite la desproporción en el crecimiento del poder de algunos hombres sobre otros. En su opinión un "poder asistido por el saber -y por ese saber tecnológico que se resuelve en una tecnología del control sobre el hombre- se convierte *eo ipso* en un poder potencialmente ilimitado. A menos, por su puesto, que no se le limite de otro modo."¹⁴

Las consecuencias de este proceso apenas se están experimentando. El sobredimensionamiento del papel de la ciencia y de la técnica en el ámbito del Estado explica por qué en

12 Jürgen Habermas. "Política cientificada y opinión pública". En: Jürgen Habermas. *Op. cit.* p. 134.

13 *Ibid.* p. 139.

14 Giovanni Sartori. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México. Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión, 1992. p. 329-330.

sociedades modernas la toma de decisiones le corresponde a los equipos especializados de administradores - con mayor sensibilidad a los fenómenos macroeconómicos que a los sociales- y no a los jefes políticos, como correspondería en una sociedad en la que la formación democrática de la voluntad política determinaría el criterio para la acción institucional.¹⁵

La conclusión a la que llega Habermas es contundente y no admite ambigüedades: ante la especialización técnica y la inclusión del Estado en procesos de tipo científico "la administración tecnocrática de la sociedad industrial convierte en superflua a la formación democrática de la voluntad colectiva."¹⁶ Sartori es menos categórico en su juicio sobre el papel dominante de la tecnocracia en la política y reconoce que, aún cuando el gobierno será orientado y reforzado cada vez más por expertos, éste seguirá siendo un gobierno de políticos.¹⁷

Así pues, la incorporación del Estado a la lógica de la acción técnica y científica, mediada por un cuerpo de funcionarios expertos, implica, de un lado, mayor eficacia en cuanto a la necesidad de que la institucionalidad se ajuste a los procesos productivos

y, del otro, más "estabilidad" en la medida en que propicia una despolitización de las masas, necesaria para garantizar los procesos de reconcentración de la riqueza. Por esta vía, como lo señaló Habermas, la política resulta adoptando un carácter negativo y su objetivo queda reducido no a la "realización de fines prácticos, sino a la resolución de cuestiones técnicas."¹⁸

Lo que aquí se quiere resaltar, en términos generales, es el cambio de condiciones para realizar la modernización del Estado que lleva aparejado el desarrollo capitalista y sus efectos políticos negativos. En un momento específico de este desarrollo, Weber encontraba que la imposición de un dominio burocrático -a pesar de la deslegitimación que derivaba de la burocratización- representaba el modo más adecuado para garantizar la modernización del Estado. En la posguerra, por la complejización de la vida y de las decisiones de carácter público, Habermas encuentra que la especialización técnica e instrumental del funcionario resulta ser la vía que se impone, pese a los efectos sobre la formación democrática de la voluntad política.

15 Jürgen Habermas. "Ciencia y técnica como «ideología»". *Op. cit.* p. 88.

16 Jürgen Habermas. "Política científizada y opinión pública". *Ibid.* p. 140.

17 Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 329.

18 Jürgen Habermas. *Op. cit.* p. 84.

III. Neoliberalismo, governabilidad y tecnocracia

Producto de las transformaciones recientes inducidas por el capitalismo y de la compleja situación social y política producida por la crisis de las relaciones de producción dominantes, el papel del Estado, como regulador de éstas relaciones, ha sido seriamente cuestionado. Su función, y fracaso relativo, en la intervención y regulación de la economía y en la generación de una serie de compensaciones a la sociedad por lo inequitativo que aquel resultaba, ha creado la oportunidad para que desde distintas orillas ideológicas se proponga -y realice- su reforma y se reorienten sus objetivos.¹⁹

El neoliberalismo, que es la tendencia que con más fuerza se ha impuesto en América Latina desde el decenio de 1980, propone la modernización del Estado para enfrentar la desnacionalización de los mercados y se apoya en la ineficacia operativa institucional para realizar el desmonte de empresas públicas y la desregulación en el ámbito de la economía. Se concibe que, junto con ciertas formas de intervención estatal y de política

económica, el ámbito de la administración pública ha contribuido al agravamiento de la crisis institucional y a la permanencia del desequilibrio social.²⁰ Por esto, la reforma del aparato administrativo se convierte en asunto prioritario y del grado que alcance su transformación depende el éxito de la aplicación de algunas de sus propuestas dirigidas a otorgar una función específica y, por su puesto, limitada al Estado.

Esta propuesta se da en un contexto en el que, como se ha señalado, el crecimiento del aparato burocrático no correspondía con las respuestas institucionales a las demandas de la sociedad. La adecuación de éste aparato a procesos en los que la racionalización se convierte en el eje de la modernización institucional, en la práctica resulta ser la manera más eficaz para reconducir la acción del Estado y para compensar las restricciones que se establecen en el ámbito de los procesos de decisión, mediante la ampliación de los espacios de participación política pero siempre en el plano electoral.

En América Latina, donde el incremento en la participación política entre los sectores populares no ha contribuido a cimentar los niveles de

19 Véase Nicolás María López Calera. *Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado*. Madrid, Trotta, 1992.

20 Edgar Jiménez Cabrera. "El modelo neoliberal en América Latina". *Sociológica*. No. 19. México, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-agosto de 1992. p. 57.

governabilidad,²¹ los gobiernos recientes han sido especialmente cuidadosos en aplicar intensamente las medidas administrativas propuestas por las tendencias neoliberales.

La reducción cuantitativa del tamaño del Estado es sólo un aspecto de la reforma que, tal vez, encuentre una realización justificada por el grado de inmovilismo de sus funcionarios para resolver los más elementales problemas que afectan a la sociedad. Otro aspecto en este proceso, quizá de mayor magnitud, es el papel protagónico que asumieron los grupos de expertos, fundamentado en la necesidad de traducir los problemas de la sociedad a un lenguaje científico y altamente técnico, con el fin de que aquellos, al menos en su formulación, queden reducidos a ecuaciones socialmente aplicables y fácilmente descifrables.

La forma específica que en América Latina adopta la acción administrativa del grupo de expertos es singular y no ha sido tan traumática pues no excluye del todo la acción política, aunque ésta permanezca profundamente filtrada por prácticas tradicionales de subordinación electoral. Para Alfredo Ramos Jiménez se da el fenómeno de la **tecnodemocracia**

que "consiste fundamentalmente en una suerte de complementación entre poder político tradicional (democracia liberal representativa) y el nuevo poder técnico-administrativo". Aquí se presenta una acción interdependiente en la que los políticos buscan el consenso electoral, los burócratas ejecutan las decisiones políticas y los tecnócratas asumen la iniciativa gubernamental.²² Del grado de incidencia que cada uno de ellos logre, dependerá el perfil del gobierno en su ámbito administrativo.

A pesar de los matices que la **tecnodemocracia** adquiere en los distintos países de América Latina, el efecto de su acción sobre el desenvolvimiento administrativo del Estado y sobre la democracia es fuerte y, en cierta medida, políticamente negativo. Por un lado, los expertos incrementan su influencia dentro del radio de acción del Estado, colonizando áreas de competencia de los políticos y asignando una lógica económica a los problemas sociales y políticos que quedan bajo su criterio. Progresivamente, la tecnodemocracia se asume "a sí misma como una especie de vanguardia, como la única instancia realmente capaz de identificar los verdaderos intereses de la comuni-

21 Marcelo Cavarozzi. "Transformaciones de la política en la América Latina". *Análisis Político*. No. 19. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto de 1993. p. 28.

22 Alfredo Ramos Jiménez. "Notas sobre la crisis del Estado y el ascenso de la tecnodemocracia". *Revista Venezolana de Ciencia Política*. No. 6. Mérida, Universidad de los Andes, agosto de 1990. p. 88 y p. 92.

dad"²³, aún sin considerar la opinión de los directamente afectados por sus decisiones.

Por otro lado -aunque es bien sabido que el incremento de la participación política es también una compensación del "desarrollo" capitalista y un resultado de los mecanismos que éste perfecciona para su auto-protección-, la acción de los tecnócratas obstaculiza sutilmente los procesos de democratización. El contraste, que eventualmente se puede convertir en contradicción, surge cuando la politización de la sociedad resulta incomoda para quienes, en un proceso autodirigido, se consideran a sí mismos como los mejores conocedores de la sociedad, de los problemas que la aquejan y de sus posibles soluciones.

Debido a su creciente influencia, los tecnócratas logran desplazar la función de los políticos profesionales hasta hacerla insignificante en relación con uno de los propósitos fundamentales del Estado: responder a las demandas de la sociedad, especialmente de los sectores marginados del desarrollo capitalista, y hacerlo de una manera que consulte la opinión

de estos sectores. El experto, pues, asume un papel protagónico en la sociedad, desplazando al político y reemplazando al ciudadano en la toma de decisiones de su incumbencia.²⁴ Por esta vía se disminuye el efecto "desestabilizador" que trae consigo la participación política de las masas, pero se construyen barreras de contención a procesos sociales y políticos de impetuoso caudal.

Por estas razones, la tecnocracia, a la vez que intenta incrementar su poder, tiende a evitar la participación política de las masas y a disminuir la injerencia de las instancias políticas más representativas de la sociedad en las áreas que quedan en su radio de influencia²⁵ y que pueden constituirse en sus competidoras. Su tendencia autoritaria se afianza como respuesta a una mayor conflictividad social, pues el "bajo nivel de tolerancia hacia las continuas crisis políticas y económicas, y los altos niveles de politización del sector popular [que] perciben como un obstáculo al crecimiento económico"²⁶, la lleva a priorizar los procesos tendientes a recuperar la gobernabilidad del sistema y a desconocer los dirigidos a la democratización institucional.

23 José Antonio Ocampo. "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia". *Análisis Político*. No. 17. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre de 1992. p. 35.

24 Norberto Bobbio. *Op. cit.* p. 26-27.

25 José Antonio Ocampo. *Op. cit.* p. 34-35.

26 David Collier. "Visión general del modelo burocrático autoritario". En: *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. p. 33.

En América Latina -donde se clama por una mayor participación social y económica y se experimenta la política a partir de las solidaridades tradicionales y de las relaciones clientelistas-, la actitud administrativa de los tecnócratas reproduce estas formas típicas, pero de tal manera que convierten la acción del Estado en autoritaria y dependiente de la dinámica económica que impone el capitalismo. Sin estimar suficientemente los efectos que sobre el orden político y social pueden generarse, los sectores neoliberales presionan para que, junto con los procesos de privatización de empresas públicas y de descentralización administrativa, se recupere la capacidad del Estado mediante el afianzamiento de la tecnocracia en el ámbito de la administración pública, pero dejando intocables en su condición premoderna formas de experimentar la política que le son funcionales al sistema.

Al margen de esta propuesta neoliberal para la reforma del Estado, la teoría política también plantea reflexiones alternativas, dirigidas a reconsiderar el papel del Estado y su reforma en un contexto de desarrollo capitalista intenso.

Un enfoque neweberiano destaca en el Estado atributos fundadores diferentes a los tradicionalmente planteados y propone su reforma y modernización desde la formación de una "voluntad política" democrática. Se considera que una participación menos indirecta de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, permitiría una interpretación más fiel de sus expectativas por parte de los funcionarios encargados de ejecutar la acción gubernamental. Se concibe al Estado como el ente encargado de ejercer el monopolio de la fuerza física, pero además como el responsable de la "creación de normas que comprometan al conjunto de la sociedad"²⁷ y que logren la formación de consensos amplios, más duraderos, que conduzcan a su propia legitimación. En otras palabras, para la legitimidad de la dominación se plantea necesaria, sobre cualquier otra cosa, la adhesión del grupo social al Estado,²⁸ y la acción efectiva de su aparato administrativo, en tanto a éste le corresponde realizar la mediación entre la sociedad y el propio Estado.

Para conseguir estos atributos es imprescindible que, antes de eliminar la escasa presencia real que ha

27 Ana María Bejarano. "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia". *Análisis Político*. No. 22. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto de 1994. p. 49-50.

28 Véase María Teresa Uribe de Hincapié. "Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana". En: *Rasgando velos. Ensayos sobre la violencia en Medellín*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1993. p. 23.

logrado el Estado como lo propone el neoliberalismo, se realice su fortalecimiento. Esta característica se puede medir, no tanto desde el potencial coactivo que demuestre y la dimensión burocrática que alcance, sino desde el desarrollo de su **autonomía** y de su **capacidad**.²⁹ La fortaleza que logre el Estado le permitirá a sus instituciones llegar a los diferentes sectores sociales que necesitan de su regulación, con un grado de consenso alto y la capacidad suficiente para resolver los problemas de operatividad que su desmesurado crecimiento burocrático le pudiesen ocasionar.

En lo que respecta al aparato administrativo, el punto ideal es aquel en el que la organización corresponda con el tipo de sociedad para la cual fue creada y las necesidades de ésta puedan ser anticipadas, "de modo que el poder público pudiese llegar al nivel de poder actuar de manera proactiva, anteponiendo la oferta estatal frente a la demanda social."³⁰

La verificación histórica de un proceso de modernización del Estado teniendo estos referentes, permite un afianzamiento institucional y democrático. Por esta vía, en un contexto de transformaciones económicas que generan mayor conflictividad social, el Estado adquiere capacidad para ejercer una autoridad directa y

bien regulada dentro de un territorio definido económica, política y culturalmente, y lo más importante, sobre una población que, a pesar de su heterogeneidad y natural conflictividad, se sienta parte del Estado, con los mismos derechos y obligaciones con respecto a éste y similar potencialidad para afectarlo en sus decisiones.

IV. La burocratización clientelista del Estado en Colombia

La crisis del Estado colombiano así como su reciente modernización en el plano administrativo se puede explicar, en parte, teniendo presentes los elementos que hemos mencionado inicialmente: la burocracia, la burocratización y la tecnocracia. En el contexto histórico, en efecto, la crisis institucional y política se presenta, entre otras cosas, a causa de la imposibilidad para configurar una burocracia que, cumpliendo con un principio general de legitimidad, con criterios de racionalidad y según una organización jerárquica definida, sea funcional respecto al "desarrollo" capitalista y adecuada para responder a la fragmentación y a la complejidad que ha adquirido la sociedad colombiana desde mediados del siglo XX.

29 Véase Ana María Bejarano. *Op. cit.* p. 50.

30 Carlos Estevam Martins. *Op. cit.* p. 172.

Los diferentes momentos que han marcado la modernización del Estado en Colombia han sido determinados, en gran parte, por los rasgos configurantes de la burocracia, los cuales han limitado poderosamente la realización de objetivos institucionales tendientes a una configuración jerarquizada, centralizada y despersonalizada de la administración pública, así como a la no satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad colombiana. En este sentido, la modernización del Estado no ha respondido a un proceso coherente ni uniforme y, desde la perspectiva histórica, se ha caracterizado por su naturaleza "preburocrática, patrimonial, privatizada e, inclusive, patriarcal algunas veces."³¹

Desde la instauración del Frente Nacional en 1958, se esperaba que el Estado, por fin, incorporara los elementos mínimos para enfrentar el complejo desarrollo capitalista. La realización de esta aspiración tenía como presupuesto fundamental la configuración de un cuerpo administrativo políticamente neutral y suficientemente preparado para que la

gestión institucional no generara más violencia y fuera acorde con las obligaciones cada vez más complejas y vastas que lo comprometían con la sociedad.³²

Sin embargo, la modernización del Estado fue afectada por las prácticas clientelistas que desde entonces caracterizaron al sistema político colombiano.³³ La paridad administrativa, una de las condiciones para el funcionamiento adecuado del Frente Nacional, incrementó estas prácticas político-electorales y fue posible no por el reemplazo de funcionarios sino gracias a una expansión acelerada de los cargos gubernamentales,³⁴ que fueron asignados sin conceder la suficiente importancia a criterios profesionales de acuerdo con los cuales el Estado debería realizar su gestión.

Se presentó, entonces, una **burocratización clientelista** del Estado colombiano. La estructura administrativa fue conformada, en su mayoría, con el fin de subordinar las bases de apoyo electoral partidistas y su gestión fue valorada en cuanto garantizara el funcionamiento de las redes clientelistas. En consecuencia,

31 Fernando Uricoechea. *Estado y burocracia en Colombia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 29.

32 Mario Latorre. *Hechos y crítica política*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 42

33 Véase Francisco Leal Buitrago y Andres Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá. Tercer Mundo-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, 1990. p.39-40.

34 Jonathan Hartlyn. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de los Andes, 1993. p. 222-224.

la administración pública, que teóricamente debería adaptarse y funcionar de acuerdo con los cambios acelerados que reflejaban la sociedad y la economía, quedó filtrada y, a la vez, limitada en su formación por este factor político propio de una sociedad tradicional.

Entre las consecuencias más visibles que se derivaron de esta burocratización clientelista del Estado se deben señalar, de un lado, la parcelación de la administración pública, que se constituyó a corto plazo en la principal traba para la resolución de las demandas crecientes de gran parte de la sociedad, y del otro, la consolidación de un Estado que dejó la representación conjunta de la sociedad y que respondió de manera represiva a aquellos sectores que apelaron a la protesta,³⁵ con el fin de eliminar toda crítica en relación con la prestación parcial e irregular de servicios públicos básicos. El incremento notable que desde el decenio de 1960 tuvieron los movimientos de protesta por la falta de éstos servicios, así como el tratamiento policivo que recibieron de parte del Estado, ilustra los efectos derivados de una burocratización clientelista que hasta el día de hoy están padeciendo amplios sectores de la sociedad colombiana.

La estimación administrativa no clientelista de una situación como la señalada, generó críticas sobre el gobierno colombiano por parte de los organismos de financiamiento internacionales. Preocupados por la ineficacia del Estado y por la necesidad de ajustar y planificar la economía a los ritmos del mercado mundial, encontraron que la acción del cuerpo administrativo obstaculizaba la realización de objetivos y planes de tipo institucional. Se acentuó, desde entonces, una tensión sobre el punto de la burocracia. De un lado, un sistema político clientelista que necesitaba mantener su control sobre los empleados, con el fin de realizar sus relaciones de dominio con las bases de apoyo electoral -que cada vez eran más reducidas debido al intenso crecimiento demográfico- y legitimar de esa manera al propio sistema; del otro, organismos internacionales de carácter financiero que demandaban cierta racionalidad en la administración pública, para lograr que el Estado tuviera la eficacia suficiente como para cumplir planes de desarrollo y de crecimiento económico para la sociedad colombiana.

En la medida en que la organización del Estado y la formulación de objetivos institucionales fue realiza-

35 Germán Ruiz Páez. "Gobernabilidad y modernización de la administración pública colombiana". En: Elisabeth Ungar. (Editora). *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Santafé de Bogotá, Universidad de los Andes, 1993. p. 85.

da con criterios de racionalización de la administración pública, de acuerdo con un plan de desarrollo económico, el perfil de los funcionarios incorporados para los niveles directivos en los que se definía la política macroeconómica del gobierno, respondía a la capacidad técnica e instrumental que aquellos organismos reclamaban. Específicamente, desde la reforma del 1968, los criterios racionalistas, la planeación y la descentralización administrativa le permitieron al Estado una mayor capacidad operativa, aunque no suficiente dada la incompleta modernización del aparato administrativo en sectores claves para la gestión pública que permanecieron bajo la tutela de jefes partidistas regionales.

Otra consecuencia derivada de la imposición de esta lógica racionalizadora -de la que apenas comenzamos a ver sus efectos-, fue la conformación de núcleos de expertos y la consecuente limitación de los niveles de participación política de ciertos sectores partidistas tradicionales y de las mayorías en la determinación de la orientación institucional, principalmente en el área de la economía. La concepción del modelo de desarrollo económico, por ejemplo, le ha correspondido a este grupo reducido de especialistas y ha sido fruto de consensos con los sectores económica-

mente consolidados de la sociedad civil. Mientras la influencia de éstos en las esferas estatales ha sido suficiente para determinar el rumbo de la economía, la participación de los partidos políticos y de la ciudadanía para su aprobación han sido notoriamente reducidas.³⁶

Al promediar el decenio de 1980, el Estado aún no había logrado niveles de eficiencia y eficacia, por lo menos en lo que se refiere al cumplimiento de metas que hicieran acorde el "desarrollo" capitalista, la planificación y regulación institucional de la economía y la satisfacción de necesidades de un amplio y conflictivo sector de la sociedad colombiana. Para entonces, experimentaba la influencia parcial de los tecnócratas y, por tanto, era un aparato un poco más cualificado, que intentaba difundir una base de acción racional entre sus funcionarios, pero que, en gran parte, seguía limitado por el clientelismo para dar respuesta satisfactoria a las necesidades básicas de los sectores marginados y, por extensión, para resolver la crisis que lo afectaba.

V. Crisis y Constitución de 1991

Aunque la crisis del Estado en Colombia ha sido una constante his-

36 Véase Andrés López Restrepo. "El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana". *Análisis Político*. No. 21. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, enero-abril de 1994. p. 16-17.

tórica, en el decenio de 1980 se la advirtió de nuevo por el incremento de los niveles de violencia. La modernización de las instituciones, al igual que durante el Frente Nacional, se convirtió en el instrumento mediante el cual se propuso una reforma del sistema, dirigida formalmente a la resolución de la crisis social y política, agravada por la acción del narcotráfico, de la delincuencia común, de la guerrilla y por el aumento acelerado de los niveles de miseria en la población.³⁷

Para definir los parámetros según los cuales se orientaría la modernización del Estado, la presión de las élites político-económicas y el papel de los funcionarios expertos fue fundamental. No sólo aprovecharon la coyuntura para cambiar el modelo de desarrollo económico mediante la implementación de un proyecto de modernización neoliberal, sino que, para no encontrar demasiada oposición, lo hicieron funcional a las demandas y necesidades de los políticos tradicionales, cuya satisfacción requiere aún del Estado -de la burocracia y de los bienes públicos- para garantizar sus relaciones políticas con las bases de apoyo electoral.

Vale anotar que esta coexistencia de fuerzas políticas modernizantes

y de sectores políticos cuyas expresiones están afectadas por un contenido premoderno, ha sido una constante en nuestro país y a su desconocimiento se debe el fracaso de los procesos de democratización del Estado. Desde abajo, se fortalecen prácticas clientelistas que desmovilizan a la sociedad y, desde arriba, se generan procesos de decisión unilaterales en los que la consulta a la voluntad política democrática se reduce a la retórica oficial que, por más que tenga eco en ámbitos académicos y en algunos sectores de la sociedad civil, tiene pocos efectos en la práctica.

Para la imposición de un modelo de modernización neoliberal, sus principales gestores sobredimensionaron el papel que históricamente había cumplido el Estado en la intervención y regulación de la economía y, además, interpretaron que la burocratización clientelista era en parte responsable por el aumento de los niveles de ingobernabilidad.³⁸ Se privilegió, en consecuencia, la desregulación y la privatización de sectores de la economía que, siendo claves para controlar los procesos de acumulación y de redistribución social de la riqueza, habían demostrado ineficiencia y no correspondían a los

37 Véase Manuel Alberto Alonso. "La modernización de las instituciones. Neoliberalismo y democratización". *Estudios Políticos*. No. 3. Medellín, Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, enero-junio de 1993. p. 29-30.

38 Véase Germán Ruiz Paéz. *Op. cit.* p. 84-86.

objetivos para los que fueron creados.³⁹

De esta manera, sólo se concibió el fortalecimiento del Estado en cuanto éste fuera dirigido al mejoramiento de las condiciones de seguridad dejando de lado la necesidad de su relegitimación en el conjunto de la sociedad.

En lo que respecta a la administración pública, para la recuperación de la capacidad del Estado se reconsideró el papel del funcionario como el "gestor activo del cambio" y, mediante la cualificación del personal en los niveles medio y alto, se trató de lograr una eficiencia operativa institucional acorde con los postulados de un Estado Social de Derecho.

La Constitución de 1991, que representa el mecanismo político de la reforma institucional, dejó señalados en los artículos 209 y 343 algunos aspectos sobre la función de la administración pública, sus principios fundamentales -igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la

descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones-, así como la designación de la entidad (Planeación Nacional) encargada del diseño, organización y evaluación de su gestión y resultados. Todo esto, inmerso en un contexto simbólico de cambio, según el cual se realizaría la "transición de una cultura organizacional de carácter burocrático, a otra centrada en la responsabilidad por los resultados, la eficiencia y el reconocimiento del mérito."⁴⁰

Lo paradójico de este modelo de modernización institucional es que apenas considera la real importancia y la influencia que el sistema político tiene sobre el aparato burocrático y su atraso logístico. En efecto, si reconocemos, de un lado, la histórica dependencia del sistema político clientelista con respecto de la burocracia -de la que deriva la debilidad del Estado y la fortaleza electoral de los partidos, a pesar de su baja representatividad⁴¹ y los escasos esfuerzos en este modelo neoliberal para modificar efectivamente dicha situación, queda la certeza de que una

39 En este sentido, el Plan de Desarrollo concebido durante la administración presidencial de César Gaviria, suministró las líneas de acción que determinaron la modernización institucional, considerando el fortalecimiento del Estado sólo en lo que respecta al aparato de justicia y al aparato coercitivo. Para apreciar la influencia de los expertos en el delineamiento de políticas institucionales, resulta muy sugerente el artículo publicado por Fernando Cepeda Ulloa. "Complot en el Club Suizo". *El Tiempo. Lecturas Dominicales*. Santafé de Bogotá. Febrero 19 de 1995. p. 6-7.

40 Germán Ruiz Páez. *Op. cit.* p. 81-83.

41 William Restrepo Riaza. "Sistema político y partidos en Colombia". *Estudios Políticos*. No. 3. Medellín, Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, enero-junio de 1993. p. 19-20.

modernización como la planteada es insuficiente para resolver la crisis contemporánea del Estado en Colombia, por cuanto no contempla la transformación del sistema político y la formación de una cultura política acorde con una administración pública moderna.

De otro lado, el acondicionamiento técnico y profesional de la administración pública, con la excepción de ciertos sectores y en ciertos niveles, es precario y limita la gestión en grado alto a pesar de los estimativos de quienes planearon la reforma. No se ha tenido en cuenta, por ejemplo, los fracasos en la implementación de una carrera administrativa que contemple, al menos, que el acceso al aparato administrativo se realice de acuerdo con criterios profesionales. Se propone, una organización administrativa para el siglo XXI con los recursos y la mentalidad burocrática y clientelista del siglo XIX.

En este contexto, al convertir el aparato administrativo en blanco de críticas por parte de quienes aspiran a una modernización del Estado, se evita dirigir la atención hacia factores -como el peso del sistema político clientelista o el papel autoritario de la tecnocracia- que igualmente son generadores de la crisis institucional en lo que tiene que ver con la cualificación del aparato administrativo y la respuesta que éste le da a los problemas de la sociedad. Con una interpretación parcial de la crisis institucional como la realizada, se desvía la aten-

ción hacia un solo factor: el de la burocracia y, mediante su pretendida reforma, se reorienta la gestión pública al cumplimiento de funciones específicas que no limiten la acción del capital privado.

El contraste entre lo establecido por la Constitución de 1991, lo que se propone desde Planeación Nacional y lo que efectivamente ocurre en las dependencias públicas no se oculta. La reforma administrativa es un proceso planteado a mediano plazo, pero si de su concepción se excluyen desde el principio factores tan preponderantes como la atávica influencia del bipartidismo en la conformación del cuerpo burocrático y las condiciones técnicas y profesionales reales que caracterizan el conjunto de la administración pública, tendremos que reconocer que la modernización del Estado tanto como la democratización de las instituciones, que deben ser procesos inseparables, no dejan de ser aspiraciones cuya realización está limitada y supeditada, aunque parezca contradictorio, a la realización de relaciones clientelistas y al cumplimiento de políticas macroeconómicas.

Consideraciones finales

Con estas reflexiones generales sobre la modernización del Estado y el papel que en ella cumple la burocracia y la tecnocracia, buscamos específicamente llamar la atención sobre lo que ocurre en Colombia.

Aquí se reconoce la importancia de la reforma de la administración pública en Colombia, necesaria no sólo para adecuar el Estado a los ritmos del capitalismo sin fronteras, sino sobre todo, para que cumpla con esa función principal de interpretar y responder a las expectativas materiales mínimas de la sociedad.

El tránsito de una administración burocrática hacia una administración tecnocrática, que apenas revela los primeros avances en nuestro país, es un punto básico, más no único, de la modernización institucional, pero que presenta un aspecto problemático. Primero, porque no es socialmente valorada ni políticamente criticada pues no existen unos partidos políticos modernos que la hagan menos traumática ni una sociedad civil que la reconozca en sus alcances. Para establecer unos controles eficaces a las decisiones políticas que en este contexto asume la tecnocracia, los partidos tendrán que comenzar por readecuarse y reformular sus relaciones con el Estado y con las bases de apoyo electoral, cada vez más distantes y reticentes para brindar su soporte a la clase política. Así mismo, la sociedad civil debe aprovechar este momento en el que se incrementa su protagonismo y se reduce el del Estado, para apoderarse de los espacios liberados y que son rápidamente ocupados por las élites político-económicas.

Se reduciría, de esta manera, el efecto socialmente negativo de una modernización institucional de tipo neoliberal. En este sentido, José Antonio Ocampo asegura que las tendencias que consolidan la tecnocracia como una forma de gobierno en Colombia, son contrarias al objetivo político fundamental de la Constitución según el cual se debe fortalecer la democracia. A su juicio, se ha ido "demasiado lejos en el fortalecimiento de la tecnocracia y en el debilitamiento de instancias políticas en las decisiones y ello ha redundado en una *democracia endeble en el terreno económico*."⁴²

También, se rescataría la dirección política que debe acompañar este proceso de reforma institucional. Marco Palacios, en un pasaje extenso, pero que vale la pena citar, considera que la crisis colombiana requiere un tratamiento político y no exclusivamente administrativo o técnico. En su opinión,

Silas estructuras institucionales implican estabilidad y predictibilidad, el mandato popular significa dinamismo y negociación. Un gobierno gana parcelas de legitimidad desplazándose razonablemente en el plano de estas coordenadas. Por ello debe permitir que se movilicen partidos y organizaciones partidistas, asociaciones cívicas, gremios, sindicatos, en defensa de sus intereses y aspiraciones. Para canalizar los conflictos

42 José Antonio Ocampo. *Op. cit.* p. 36.

que de allí surjan, debe crear y fortalecer instituciones idóneas, eficientes, transparentes, cuyos gestores rindan cuentas. Esto requiere repartir costos y beneficios entre grupos sociales, regiones, sectores de la economía. Es decir, el Estado debe rescatar las funciones de gobierno justo, garantizar que los servicios básicos lleguen a toda la población, y promover la responsabilidad pública. Tarea mucho más ardua y compleja que los ejercicios rutinarios y despóticos del ajuste macroeconómico y del diseño de políticas sectoriales.⁴³

Se requiere, en otros términos, el fortalecimiento institucional y la repolitización de la sociedad colombiana, para que este tránsito hacia una administración pública tecnocrática, que parece inevitable, sea debidamente acompañado, vigilado y transformado cuando así sea neces-

rio. En la reforma política propuesta por la Constitución se supone, con acierto, que la sociedad debe ser consultada permanentemente para la toma de decisiones. Pero, esta idea, que es formalmente democratizadora, no corresponde con la situación de atraso que revela el sistema político, con la inmovilidad de ciertos sectores de la sociedad civil ni con la mentalidad clientelista del cuerpo administrativo.

El modelo de Estado, hay que reconocerlo, debe ser funcional tanto para el desarrollo capitalista como para la sociedad en su conjunto. Para que aquel, que ha sido utilizado por sectores económicos minoritarios que han ejercido presión sobre él y han obtenido estupendos dividendos en los distintos procesos de modernización, recupere parte de la legitimidad que le es necesaria y de la que revela carencias en la actualidad.

43 Marco Palacios. "Modernidad, modernizaciones y ciencias sociales". *Análisis Político*. No. 23. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, septiembre a diciembre de 1994. p. 24.