

ENSAYO: REFLEXIONES DE LA BUROCRACIA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UN ABISMO VENCIBLE

MTRO. GERARDO HIERRO MOLINA

*Los ideales son como estrellas:
nunca las alcanzaremos. Pero
igual que los marineros en alta-
mar, trazaremos nuestro camino
siguiéndolas.*

Jean Paul Sartre.

Sumario:

Antecedentes. Estatus intelectual de la administración pública como disciplina. La crisis de identidad gubernamental. Alternativas. Subdisciplina. Disciplina. Perspectiva profesional. Perspectiva metavocacional. Conclusión. Agradecimiento. Referencias.

Antecedentes.

El sociólogo alemán **Max Weber** define la burocracia como un “*fenómeno social universal*”, desligándolo en lo absoluto de juicios estrictamente normativos. Dice que una vez ya establecida completamente, la burocracia es, entre las estructuras sociales, **la más difícil de destruir**. La burocracia desde esa agria óptica, es el medio para llevar a cabo la acción colectiva, dentro del orden social.

Por lo tanto, como un instrumento de socialización de las relaciones públicas, la burocracia es y ha sido un instrumento poderoso de primer orden, para quien controla ese aparato burocrático. Basta con ver el bastión de cualquier sindicato.

Lo anteriormente mencionado no debe sentenciarse en un orden estricto pues como el gran Iván Illich refirió: “*Una ideología común no crea una mayoría,*

no tiene eficacia sino a condición de arraigarse en la interpretación del interés racional de cada uno y de dar a este interés una forma política”.

José R. Castelazo en forma magistral nos hace entender porque para ser un eficiente servidor público se requiere medularmente una Visión de Estado, con energía puntualiza: *“La Visión de Estado desde la Administración Pública no se inventa, ni reinventa, se aplica. Es consustancial al gobierno mismo, está íntimamente vinculada a los principios de independencia, libertad, justicia social, autonomía, autodeterminación y, sobre todo, es inseparable de la comunidad”.*

El burócrata individual lucha por escapar de la trampa en que se ha metido, la mayoría de las veces dando vueltas en círculos. El servidor público profesional está encadenado en espíritu a su actividad por toda su existencia material e ideal, lo entiendo algo así como la servidumbre voluntaria de La Boëtie, pero corregida y aumentada por un noble sueño de servicio a la nación.

El ciudadano por su parte, no puede evitar o reemplazar el aparato burocrático de autoridad, una vez establecido; pues esta burocracia descansa en el adiestramiento de expertos en la especialización funcional del trabajo y en funciones metodológicamente integradas, en una concepción ciudadana es triste pensar que hasta ahí se contemple.

El hecho de que la organización burocrática sea, técnicamente, el medio de poder más desarrollado en manos del hombre que lo controla, no determina el peso que la burocracia como tal es capaz de tener en una estructura social en particular.

El concepto de burocracia se usa generalmente como un arma de ataque a los gobiernos; pero cuando se examina con profundidad el concepto,

encontramos que sus verdaderos componentes son comunes a toda organización y por supuesto que también lo es a las privadas, no solo a las públicas.

Si el tamaño y la complejidad que traen como consecuencia la inflexibilidad e impersonalidad, son las características principales de la burocracia, el remedio puede residir en reestructurar el trabajo o posiblemente en seccionar los poderes reduciéndolos a unidades funcionales más pequeñas o colaterales o sea, el cuarto orden de estado, el gobierno de la comunidad diría el gran intelectual Raúl Olmedo Carranza.

Debemos vigilar que el prestigio profesional de nuestros líderes políticos y administrativos sea lo suficientemente alto, para que atraiga al personal más responsable y emprendedor. Por otra parte necesitamos no ir al otro lado de establecer un Estado en que la burocracia gubernamental reine suprema. Existe el peligro de lo que podría llamarse el “Estado Burocrático”, dominado por funcionarios autócratas de gobierno, esto es tan cierto como el peligro del “Estado Mercado” dominado por los hombres de negocios, o el “Estado militar”. Debemos de proveer de suficiente poder profesional, **poder de conocimiento a los servidores públicos**, esa es la misión fundamental de todas las instituciones gubernamentales para que cumplan cabalmente con las responsabilidades que se les asignan.

Estatus intelectual de la administración pública como disciplina.

Hasta ahora puede afirmarse que se ha venido buscando un objeto para la Administración Pública coincidiendo esta última en una visión global y no discutida asimilable a “materia universitaria”, “área de estudio o de interés concentrados” o aún, como “disciplina científica”.

La percepción que se tiene del campo obliga en gran parte la adopción de una de esas perspectivas. Por ejemplo, en el extremo de las visiones instrumentalistas, la formación que el administrador público debe recibir es del tipo de la que se podría denominar como vocacional en el sentido tradicional aplicado en educación calificada o de formaciones técnicas postuniversitarias.

La verdad es que una perspectiva de este tipo no ha sido muy popular, pero tampoco se ha desarrollado precisamente por las imprecisiones y polémicas sobre el objeto de una visión del papel que el estudio de la administración pública juega académicamente, que sea prevaleciente y perdurable. Han existido diversas formas de calificar el estudio de la administración pública, y el contenido y los atributos de esas formas se han ido modificando en el tiempo.

La crisis de identidad gubernamental.

El problema de la ciudadanía, de no saber con exactitud qué es lo que la Administración Pública aporta al desarrollo de la nación, es un constituyente importante de la mal llamada “Crisis de identidad gubernamental”, un fenómeno reciente que se origina desde los años postrevolucionarios, que proyecta su impacto hasta nuestros días.

Alrededor de los años treinta no parecen existir dudas respecto del carácter científico de la Administración Pública como disciplina, siguiendo una analogía biológica.

Esa visión de la Administración Pública es cuestionada en la posguerra al entrar en contacto con cambios en el contexto que le presentaban problemas de un tipo para el que no estaba preparada, y por la creciente hostilidad proveniente del campo de las ciencias políticas, campo que enfrentaba entonces su propia crisis de reorientación.

El cuestionamiento presentaba críticas concretas en cuatro aspectos.

- Objeta el reclamo de ciencias que hace la administración.
- Califica como proverbio los principios entonces aceptados como científicos.
- Denuncia mal uso de los criterios deficiencia y economía también.
- La arbitrariedad o falsedad de la separación entre política y administración pública.

Estos paradigmas y la crisis de identidad se verán como la cristalización de un conjunto de doctrinas centrales y su erosión posterior frente al impacto de los cambios en el ambiente doctrinario.

El principal producto de la crisis de identidad que resulta de la ruptura del paradigma existente es la indefinición de los límites del objetivo y los métodos de estudio y enseñanza. El alcance de la crisis es tal que impide los intentos de sobrepasarla.

Alternativas.

Para poder introducirse en esta discusión de las alternativas es un requisito la definición previa del concepto disciplina: “materia más o menos coherente” estudiada y enseñada en departamentos académicos independientes al igual que el de los de otras ciencias sociales.

Subdisciplina.

Ver a la Administración Pública como subdisciplina no resuelve para nada la crisis. Se puede decir que esta alternativa está representada por la definición de Administración Pública como el gerenciamiento de hombres y materiales para el logro de los propósitos del Estado y sostiene que esta definición no sirve porque implica una separación entre medios y fines, es limitada en cuanto al fin de la misma.

El alto nivel que requiere la discusión sobre la vinculación entre Política y Administración se va subvalorando al introducirlo en este contexto. La Administración Pública ha crecido grande y heterogénea lo que impide concebirla como subdisciplina de nada.

Disciplina.

Esta alternativa es a la vez muy ambiciosa y muy poca ambiciosa. Lo primero por la creencia de poder identificar y desarrollar un cuerpo coherente y sistemático de teoría que sea substancialmente independiente de las otras ciencias sociales y que se refiera exclusivamente a la Administración Pública, por identificarla como un proceso social genérico.

Por otro lado, esta alternativa implica una redacción del horizonte, un aislamiento del mundo universitario, un renunciar a estar abierta a captar y enriquecer con los aportes e intersección de otras disciplinas. Es en este sentido en que es muy poco ambiciosa.

Perspectiva profesional.

La propuesta consiste en actuar como profesional de la Administración Pública y tal vez la verdadera perspectiva de llegar a serlo. El término es certero, amplio y flexible para diversos intereses y objetivos: es, en forma análoga, a la medicina, un concepto que abarca ciencia y arte, teoría y práctica, estudio y aplicación. Aporta una filosofía y una base institucional: provee un esquema suficiente para abarcar todos los problemas teóricos, clarifica problemas, ayuda a definir su naturaleza y a buscarles solución, proporcionando dirección.

Se replantea una reorientación de la Administración Pública basándose en esta perspectiva. Revisar nuevamente los problemas teóricos planteados por la destrucción de la vieja ortodoxia en la crítica de la posguerra.

Parte importante de esta revisión pasa por inquirir el verdadero significado de rechazar la separación entre Política y Administración, y enfrentar entonces un complejo abanico de problemas que tiene el contenido de valor. Se incorporan entonces a la problemática de la administración Pública problemas de:

- Ética personal (un rango que abarca desde casos de protocolo, hasta genocidio).
- Política y poder. (uso y abuso)
- Estatus constitucional, ley y jurisprudencia.
- Política pública (exigiendo a la administración una mayor colaboración en la toma de decisiones políticas).
- De teoría y filosofía política.
- Conflicto con los poderes fácticos.

Perspectiva metavocacional.

Considerando la perspectiva profesional como una condición *sine quoniam*, me permito de forma adicional sugerir el **desarrollo metavocacional**, queriendo decir con esto lo siguiente:

El significado del concepto Administración Pública no es ni científico ni académico, sino profesional y también vocacional en sumatoria. En esta forma análoga con la medicina, la profesión incluye una variedad de disciplina teóricas y destrezas prácticas, tanto manuales como psicológicas. Conforme se progresa en la práctica de la profesión, se pueden tomar cursos de actualización en tanto que las experiencias acumuladas fortalecen su maestría profesional.

Las ventajas de esta perspectiva en equilibrio son: aporta un sentido de comunidad (tal y como lo precisan José R. Castelazo y Raúl Olmedo), un campo para intercambiar ideas y procurar destrezas y ma-

durez profesional, de los educadores un foco alrededor del cual organizar programas.

Las similitudes existentes entre las perspectivas profesional y metavocacional van más allá del uso de la analogía con la medicina, mi opinión es que son prácticamente la misma y que es fundamental en muy similares supuestas expectativas, solo que la metavocacional nace de adentro hacia afuera del ser humano.

Conclusión.

Esta era, no es la “era del fin de la Administración Pública como ciencia”, nada más lejos de eso, lo que significa este análisis aquí plasmado, es el deber de reformular el marco de su estudio bajo una nueva perspectiva, bajo un horizonte aún más amplio, enmarcado siempre por una megatendencia de retorno al humanismo.

Esa vieja burocrática esquematización pública, es la que ya está condenada a muerte, es un fenómeno históricamente acondicionado y que, precisamente por el cambio en las variables actuales del contexto, debe, exige transformarse, ajustándose a las nuevas condiciones de gobierno.

Históricamente la Administración Pública como materia surgió como la respuesta de pensadores académicos a la necesidad de reformar en el “subsistema social” de la Administración Pública. Los efectos de ese fenómeno, secundarios solo en apariencia, son que no sólo se desarrolló una materia sino un gran giro en el área de acción humana que es coincidente con una “visión de estado” y está estrechamente vinculado con el desarrollo de **especializaciones** mucho muy relevantes dentro de las ciencias sociales tradicionales.

En resumen, el significado de la Administración Pública original se ve sometido a presiones e influencias que lo van ajustando en el tiempo, hasta llevarlo a ser hoy algo más allá de una vocación para llegar a tener el enorme privilegio del servicio a la nación.

Mi siguiente autocuestionamiento es: ahora que como país se nos cuestiona la gobernabilidad, ¿Dónde y cómo quedarÁ el concepto de la Administración Pública?

Referencias.

Castelazo, José R., Administración Pública: Una Visión de Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2007.

Illich, Iván, Obras reunidas I; Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

La Boëtie, Etienne, Discurso de la servidumbre voluntaria, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 2007.

Olmedo Carranza, Raúl, El cuarto orden de Estado y de gobierno, Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus municipios, A.C., tercera edición, México, 2005.

Weber, Max, El político y el científico, Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Buenos Aires, Argentina.