

La transición de Keynes a Friedman y su impacto en la gerencia pública del siglo XXI

Oscar Salazar Duque



La transición de Keynes a Friedman y su impacto en la Gerencia Pública del siglo XXI

Oscar Salazar Duque ¹

“Las ideas de economistas y filósofos políticos, cuando tienen razón o cuando se equivocan, son más poderosas de lo que generalmente se cree. En realidad, el mundo es gobernado por algunas de ellas. Hombres prácticos, que creen que están bastante exentos de cualquier influencia intelectual, son, por lo general, esclavos de algún economista muerto” (Keynes, 1936).

Resumen

El accionar de la gestión pública es una variable de indiscutible importancia e impacto, pero generalmente dependiente de las decisiones de tipo económico, político, sociocultural, que, entre otras, pueden determinar el nivel de gobernabilidad y aproximación a los intereses gubernamentales de turno que procuran interpretar y responder a las demandas de su conglomerado social. En lo referente al factor económico, está subordinada a los esquemas adoptados por los organismos multinacionales, a su vez sujetas a las corrientes del pensamiento de mayor trayectoria y aceptación general en cada época. Aquí se pretende esbozar algunos aspectos de su marcada influencia e iniciando con el modelo económico intervencionista de Keynes (1883-1946) que se concreta como respuesta a la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos, pero que se extendió rápidamente a muchos países del mundo. En este contexto, el modelo keynesiano de la mano del modelo burocrático Max Weber (1864-1920) fueron para Colombia los principales referentes para la formulación y gestión de las principales políticas públicas hasta los inicios de la década de 1990 cuando entra en vigencia la Constitución de 1991 que incorporó en su aparte económico las “directrices” o imposiciones o dadas por el Consenso de Washington de 1989 y a la vez fundamentadas en las prácticas del Libre Mercado de Friedman y que, como producto de los excesos de su modelo neoliberal, ha deteriorado los indicadores de desigualdad social hasta ubicar actualmente a Colombia en la segunda posición más crítica en el coeficiente de desigualdad social (Gini) en Latinoamérica. De allí la pertinencia de su abordaje en la contextualización del estudio de la administración pública.

Palabras clave: Keynesianismo, Monetarismo, Nueva Gerencia Pública, Libre Mercado, Neoweberianismo.

¹ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: oscar.salazar@esap.edu.co

Introducción

Los modelos de gestión pública deben leerse a la luz del contexto que fundamentaron las dinámicas sociales de cada época y que van de la mano del surgimiento de las escuelas del pensamiento administrativo público y las escuelas clásicas de la administración que, desde ámbitos de acción privado o estatal, han compartido principios y prácticas en los pilares de su estructuración y desempeño. Sin embargo, no podemos perder de vista lo que connotados autores ratifican, entre ellos Ramio (2018), que la administración pública es una variable muy importante y decisiva pero dependiente de las decisiones de tipo económico, político, sociocultural, entre otras. De allí el cuestionamiento de los modelos seguidos o impulsados desde la gestión gubernamental como lo son la Nueva Gestión Pública (New Public Management -NPM) o también llamada en Latinoamérica como Nueva Gerencia Pública (NGP). Estos esquemas gerenciales adoptados, deben reevaluarse o repensarse frente al impacto en su desempeño, que, dicho sea de paso, han sido nefastos y con marcado rechazo ciudadano frente a los servicios públicos que debe garantizar el Estado. Tanto así que se proponen modelos neoweberianos o pos nueva gestión pública (P-NGP) focalizados en que el Estado retome la gestión directa de algunos servicios relacionados con derechos fundamentales (como por ejemplo en el manejo de la salud) que son cuestionados por los procesos de tercerización a través de intermediarios financieros. De allí lo pertinente de abordar en la academia estos temas de gran discusión pero que procuran que a través de la dirección de nuestras organizaciones públicas se aproximen a los postulados conducentes a una efectiva gobernanza.

En efecto, abundan publicaciones entre libros, artículos y ensayos que auspician, defienden o contradicen tanto de las concepciones sobre el Estado de Bienestar de tipo keynesiano, como de los postulados del libre mercado de Milton Friedman, del NPM y de las propuestas de redefinir la gestión del Estado retomando los aspectos básicos de la gestión pública definidos por Max Weber y presentados como Pos Nueva Gestión (P-NGP).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, otros autores (Larrouqué, 2018) proponen un modelo alternativo entre el tradicional y el NPM (o NGP), pero que conserve algunos de los principios clásicos de Max Weber y que lo impulsan como neoweberiano e indicado para re direccionar una acción estatal y que permita cerrar las enormes brechas sociales generadas por el

modelo neoliberal de Friedman consolidado en el siglo XXI, obsesionado en la rentabilidad económica y que mediante estrategias publicitarias inducen al consumismo intoxicante y a la manipulación de las necesidades humanas. Estas prácticas unidas a repetidos episodios de corrupción en el estamento estatal profundizan las brechas de bienestar entre esas minorías dueñas del gran capital a quienes el Estado les ha entregado el manejo de servicios esenciales (salud, educación, concesiones viales, entre otros) y los grandes sectores excluidos de la población. Los resultados se evidencian, como lo relata Morín (2011), cuando describe las enormes zonas de miseria con sus chabolas o barrios de chozas de refugio que bordean las megalópolis de Asia, África y América Latina. Sus efectos también se ven reflejados en el rango de desigualdad que mide el coeficiente de Gini y donde Colombia figura en los extremos más críticos.

Problemática

El abordaje de la reseña anterior exige gran esfuerzo de síntesis y comprensión en la academia, no sólo de los programas de administración pública (pregrado y posgrados), sino para todas las disciplinas, porque como ciudadanos nos vemos influenciados o constreñidos por los efectos y características del modelo económico y de gestión pública adoptado en cada país. En ese orden de ideas, las reflexiones aquí planteadas procuran aportar, a través de esta síntesis, las referencias de algunos libros, artículos y ensayos que ofrecen un análisis integral para fortalecer la esencia de la acción gubernamental y en procura de atender la gran demanda insatisfecha del ciudadano– usuario y que, en muchos casos, sólo tienen al Estado para poder recibir la atención en los servicios básicos de salud, educación y bienestar social, que, entre otros, le permitan un desarrollo integral como fundamento para el progreso de un país. Sólo así, el Estado puede concretar los fundamentos teóricos de la gobernabilidad y la gobernanza, esta última definida por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y que Aguilar (2018) la transcribe, así:

“La gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos

articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales” (Aguilar, 2018, p. 47).

Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar

Con la Revolución Industrial (1760-1840) se produjeron cambios fundamentales en la sociedad cuando la economía dejó de basarse en la agricultura y la artesanía para depender de la industria. Barroso & Castro (2010), citado por Moreno (2016), nos señala su evolución desde finales del siglo XIX, así:

“[...] en la Alemania de Bismarck (1815-1898) se promueven las leyes de los pobres como consecuencia de malos procesos distributivos de las rentas, que llevaron al Estado a intervenir en la economía por medio de una acción compensatoria para corregir las desigualdades. A inicios del Siglo XX que se producen una serie de hechos que propiciaron el nacimiento del Estado de Bienestar, como las demandas económicas, políticas y sociales de los sectores que no se vieron favorecidos por el auge del capitalismo desde la revolución industrial, ya que, debido a las políticas liberales del “dejar hacer, dejar pasar”, hubo una mala distribución de las rentas, lo cual generó grandes desigualdades entre la burguesía dominante y el proletariado” (Moreno, 2016, p. 42).

En la primera mitad del siglo XX se dio forma al Estado administrativo, denominación que comparte con los conceptos de Estado benefactor, Estado providencia o Estado interventor, forjado a la luz de la teoría económica keynesiana y del New Deal de Roosevelt ante la gran depresión en los Estados Unidos (1933-1938) y contemporánea de la Escuela Clásica de la Administración (o Escuela Clásica de la Gestión) que tiene como figuras principales a Taylor y Fayol.

Superada la Primera y Segunda Guerra Mundial, se consolida el rol del Estado de bienestar interventor, dando mayores garantías de prestación de seguridad social a los trabajadores. En 1929 se produjo la Gran Depresión, o el Crac del 29, con la más devastadora caída del mercado de valores en la historia de la Bolsa en Estados Unidos, que evidenció la debilidad de la producción capitalista y sus efectos en el desempleo, alta inflación tanto a nivel nacional como global. Como medidas de choque a esa crisis se diseñaron políticas económicas intervencionistas como las contenidas en el New Deal de Roosevelt/2 y otras normas establecidas en el informe Beveridge en 1942, que plantaban la construcción de un sistema de beneficios sociales que protegiera al ciudadano; este programa incluía un sistema de seguridad social, un

servicio nacional de salud y un sistema de asistencia nacional.
(Moreno,2016:43).

Superada en 1945 la Segunda Guerra Mundial, y hasta 1970, el Estado de bienestar se consolidó con la reconstrucción de los países europeos y en procura de garantizar los derechos económicos y sociales de los ciudadanos a través del aparato estatal. La intervención estatal a través del Plan Marshall, fundamentado en la teoría keynesiana (1883-1943), condujeron a largos periodos de estabilidad y crecimiento económico.

La crisis del Estado de bienestar keynesiano

Según Barroso & Castro (2010), después de los setenta, del siglo XX, vino el periodo de crisis del Estado de bienestar keynesiano que Moreno (2016) reseñó así:

“Las fallas de intervención estatal, especialmente en el sector público, llevaron a la toma de acciones económicas ineficientes debido a la alta demanda ciudadana de presencia pública y la disminución de protagonismo del mercado. La crisis se generó por exceder los límites del gasto público, lo que dio lugar a una crisis fiscal como consecuencia de la falta de ingresos tributarios para sostener el gasto. Lo anterior estuvo acompañado por el triunfo del neoliberalismo y el auge de la globalización financiera en la década de los setenta” (Moreno, 2016, p. 44).

Se cuestionó el modelo keynesiano al coincidir con las recesiones económicas y con la alta inflación que, en su momento, dieron vía libre a las publicitadas ideas de Friedman, volviendo al mercado puro del liberalismo clásico y a la inhibición del Estado para intervenir en la economía.

El auge del liberalismo clásico y del libre mercado de Milton Friedman

Los fenómenos de recesión económica y alta inflación de la década de los setenta aceleraron la decadencia del keynesianismo y aparecieron “como salvadoras”, las teorías de libre mercado de Milton Friedman (1912- 2006) concretada en la hegemonía del sector financiero o financierización y el triunfo del neoliberalismo con actividades empresariales focalizadas en la rentabilidad inmediata, la precarización del trabajo, la superexplotación, vía optimización productiva y el olvido de las necesidades fundamentales de la población. Friedman defendió con devoción el mercado y excluyó cualquier intervención pública en la economía, y su lema fue “*Más mercado, menos Estado*” Con sus teorías ganó el premio Nobel de economía en 1976 y se

convirtió en el principal asesor de los principales gobiernos de la época. Con la globalización se sustituyeron los principios de la escuela keynesiana al considerar que *“la mano invisible del mercado es quien mejor asigna los recursos”*, tanto así que el gobierno de Nixon en 1971, siguiendo los argumentos de Friedman, abandonó el patrón oro, flexibilizó el control estatal y abrió el terreno a la especulación de las principales monedas y tipos de cambio. Asimismo, Margaret Thatcher, en el Reino Unido (1979- 1990) ferviente seguidora de Friedman, desmanteló las empresas públicas y redujo el gasto público. Friedman también tuvo gran influencia en Chile (Chicago Boys) y, tras la caída del muro de Berlín (1989), en Polonia, Hungría y Chequia se aceleró la vuelta al capitalismo.

Al seguimiento de las teorías monetaristas y de libre mercado pregonadas por Friedman se le adjudican ideológicamente, según Ezguerra (2011), los siguientes hechos económicos:

- *En la década del 80 la deuda externa excedió el poder adquisitivo y la capacidad de pago de los países latinoamericanos, que pasó de 75 millardos de US\$ en 1975 a 315 millardos en 1983 y superó el 50% del PIB.*
- *Las economías latinoamericanas se resintieron por la crisis de los precios del petróleo en 1973 y también con la crisis de los tigres asiáticos*
- *La crisis de las hipotecas en Estados Unidos y la amenaza para Europa en el 2007 conocidas como puntocom y subprime.*

Nicolás Cabra, del Centro de Investigación para el desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, sobre el particular afirma:

“[...] para afrontar la crisis de los países latinoamericanos, pero en desarrollo y consonancia con dichas teorías monetaristas, el Consenso de Washington (1989), integrado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Tesoro de USA, les impone las siguientes medidas: 1) Disciplina fiscal, 2) prioridad para el gasto social, 3) Reforma tributaria, 4) Liberalización financiera, 5) Tipos de cambio unificados y competitivos, 6) Liberalización del comercio exterior, 7) apertura a la inversión directa extranjera, 8) Privatización de las empresas estatales, 9) Desregulación y 10) Respeto a los derechos de propiedad” (Cabra, 2019, p. 2).

Las anteriores directrices fundamentaron gran parte de los derechos sociales, económicos y culturales contenidos en nuestra Constitución Política de 1991,

y con esas disposiciones se dio inicio al proceso de privatización y/o liquidación de las empresas estatales como Telecom, Adpostal, IDEMA, ISS, entre muchas otras. Aparecen los Fondos Privados de Pensiones y las EPS como intermediarias y aseguradoras y con un papel protagónico y dominante dentro de nuestro modelo General de Seguridad Social en Salud - SGSSS. Sobre su aceptación, efectividad e impacto positivo en la salud de los colombianos hay inmensos cuestionamientos. El presidente Santos, en su campaña reeleccionista, consideró como fallido el modelo de salud colombiano. Ya en el poder, él y su Ministro de Salud se olvidaron de liderar las reformas que reclamaba la inmensa mayoría de la población colombiana. Según sus memorias publicadas en el 2006, Friedman ya en sus últimos años de vida, revaluó sus dogmas económicos en la siguiente forma:

“El control sobre la masa monetaria como un objetivo en sí mismo, no ha sido un éxito. Hoy en día, ya no creo en ello, como lo hice alguna vez” con ello el fallecido padre del monetarismo lideró la crítica a la intervención pública keynesiana. Pero la práctica acabó sintetizando sus ideas, por lo que se considera que Keynes y el Keynesianismo han vuelto a tener vigencia por la crisis actual generada por el capitalismo especulativo en la globalización” (Ezquerro, 2006. p. 5).

Efectos de las tesis de Friedman

La globalización con la unidimensionalidad capitalista, como señala Morín (2011), produce una crisis planetaria de múltiples rostros que se caracteriza por el efecto del “influencer marketing” y la obsolescencia programada que aumentan el componente imaginario y enajenante de los deseos, la insaciabilidad de necesidades a través del consumismo intoxicante que se renueva sin cesar.

“[...] con un desarrollo antiético que ha creado enormes zonas de miseria, como lo demuestran de barrios de chabolas que bordean las megalópolis de Asia, África y América Latina. (Morin, 2011:28). Sin embargo, en ese análisis antinómico, como lo veremos más adelante, plantea que la globalización sea a la vez lo mejor (la posibilidad de que emerja un mundo nuevo) o lo peor (la posibilidad que la humanidad se autodestruya)” (Morín, 2011, p. 31).

Sobre la unidimensionalidad capitalista y sus efectos, Moreno, retomando la visión crítica de Herbert Marcuse, afirma:

“Se puede ver que la unidimensionalidad capitalista anula la política como medio de liberación, debido a las antiguas dinámicas políticas, con marcada

confrontación opositora, que se detienen y son controladas por una administración burocrática dispuesta a limar asperezas con la oposición, gracias a un capitalismo clientelista y corrupto, en donde los intereses más contrapuestos encuentran un punto de convergencia. Claramente vemos cómo las sociedades industriales avanzadas llevan al ser humano a la unidimensionalidad, donde no hay oposición al orden establecido, así como no ha habido una alternativa distinta al keynesianismo para regular el ciclo económico, salvo la liberación del mercado” (Moreno, 2016, p. 47).

Concurrencia del modelo weberiano de la gestión pública en el modelo de bienestar keynesiano

Antes de abordar el New Public Management (NPM) o también Nueva Gerencia Pública (NGP) promovido por las instituciones internacionales en los años noventa, cuya principal pretensión era la de responder a los intereses del modelo neoliberal en plena consolidación y expansión en el mundo globalizado, es necesario conocer los aspectos principales de modelo weberiano o burocrático (según su definición, del diccionario de la lengua española, como organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios), originalmente basado en las normas impersonales y la racionalidad que harían posible el logro de sus objetivos del Estado mediante la centralización política y de despersonalización del poder. La burocracia, para Max Weber, era la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas. La organización burocrática estaba diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, no más, no menos.

Los tres principios de legitimación que permiten distinguir los tipos de dominación son:

- *Dominación carismática*: justificada por las características del líder y aceptada por los súbditos.
- *Dominación tradicional*: legitima el poder del jefe en el pasado y el estatus heredado y suscita organizaciones administrativas de tipo patrimonial de tipo feudal en las cuales los "funcionarios" dependen del jefe y están fuertemente vinculados a él.

- *Dominación legal*: se asienta en la ley como principio legitimador en función de su racionalidad y es independiente del líder o jefe que las haga cumplir.

Las características originarias son:

- Carácter legal de normas y reglamentos
- Jerarquía de la autoridad
- Máxima división del trabajo
- Reglas prefijadas
- Profesionalización y racionalidad
- Impersonalidad de los actos y decisiones

El modelo burocrático de Weber fue constantemente criticado por su inercia institucional y su gran resistencia a los procesos de cambio como resultado de la globalización y el auge del modelo capitalista, la caída del muro de Berlín y el espejismo de las teorías de libre mercado de Friedman. Se alega que, a fines de los setenta, el modelo weberiano se agotó al no responder a las demandas de democratización del servicio público y a las expectativas de los ciudadanos. Como lo señala Larrouqué (2018) en la Revista No.70 del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):

“Desde principios del siglo XX, el Estado burocrático se caracteriza por el principio de la racionalidad. Fruto de un proceso plurisecular típicamente europeo de centralización política y de despersonalización del poder, el Estado weberiano se define por una gestión del bien público: 1) de tipo impersonal, universal y gratuita; 2) ejecutada por funcionarios seleccionados con base en criterios profesionales; y 3) cuya independencia respecto al poder político es estrictamente garantizada por procedimientos legales semejantes a los que estructuran toda la organización jerárquica, así como el funcionamiento cotidiano del aparato administrativo. A nivel empírico, la principal crítica al modelo weberiano es su gran resistencia al cambio. Más allá de los principios de centralización y especialización que constituyen factores de inercia, el exceso de formalismo conduce a un entorpecimiento de la máquina burocrática” (Larrouqué, 2018, p.13).

Morín (2004), en la misma Revista del CLAD, refiere su análisis y críticas sobre el modelo weberiano así:

“[...] la administración estatal obedece a unos principios generales de organización que existen en otros ámbitos: principio de centralización, principio de jerarquía, principio de especialización de las competencias [...] A partir de

esos principios se desarrollan formas degeneradas o esclerotizadas de administración que pueden calificarse de burocráticas, ya que la burocracia, en el sentido que le damos, es una patología administrativa donde el exceso de centralización le quita cualquier iniciativa a los órganos ejecutores; donde la jerarquía contribuye a la obediencia pasiva y a la ausencia de sentido de responsabilidad de los que no pueden sino obedecer; donde, en fin, la hiperespecialización encierra a cada agente en su área compartimentada de competencia. La racionalización, por su parte, obedece a los principios de especialización estricta, de jerarquía rígida, de centralización extrema. La degeneración burocrática se traduce en una rígida dicotomía dirigente-ejecutor y en la extrema compartimentación de los agentes. Son condiciones que inhiben la responsabilidad personal y la solidaridad de cada uno hacia el conjunto. Más adelante agrega: la irresponsabilidad y la ausencia de solidaridad favorecen la holgazanería y, sobre todo, la corrupción de los funcionarios, tanto más dado que en nuestras sociedades la degradación de las solidaridades tradicionales, el afán de lucro y la obsesión por el beneficio favorecen la instauración de la corrupción en el corazón mismo de los Estados. La reforma del Estado conllevaría, por lo tanto, una reforma de su administración, en otros términos, la desburocratización” (Morin, 2004, p. 1).

La Nueva Gestión Pública o New Public Management (NPM)

Frente a las fallas de la intervención estatal en el sector público y la puesta en práctica de las teorías monetaristas y de libre mercado de Friedman aparece el NPM como vertiente administrativa del neoliberalismo que, para muchos, ha originado innumerables perjuicios sociales y que apuesta a privilegiar la maximización de la ganancia sobre la justicia redistributiva (privatización de las utilidades y socialización de las pérdidas), en tanto que para otros representa la oportunidad de introducir mayor eficiencia a la Administración Pública tomando las ideas “universales” de la administración privada y de negocios que han demostrado su utilidad para incrementar la productividad, la eficiencia y la eficacia.

Martínez (2005) reseña el auge del NPM, así:

“Las crisis económicas, el ensanchamiento de los estados y ciertamente el caso de la Unión Soviética (1989) como el único factor de equilibrio de poder mundial, posibilitan el ascenso de los programas de ajuste estructural (neoliberal) al que se suman, a principios de esta década, más de setenta países de todos niveles de desarrollo. Para los apologistas de este modelo económico hay una falla del Estado y se considera, por segunda vez en la historia, que los particulares deben promover el crecimiento económico y el Estado limitar sus funciones a garantizar la vida y la propiedad privada como lo señala el más puro liberalismo. El Estado benefactor o providencial es removido para dejar su lugar al Estado neoliberal, y su contraparte, el Estado administrativo es suplido por el Estado que reconoce en el management a su principal aliado para modificar la

administración pública. Es entonces, en la década de los ochenta, cuando el New Public Management toma mayor fuerza como propuesta alternativa no sólo a la administración pública sino a la tecnología de Public Policy” (Martínez, 2005, p. 43).

Martínez (2005) nos concreta las principales características y alcances del NPM o NGP para identificar su naturaleza y propósitos, pero allí también se identifican sus grandes contradicciones:

“El remplazo del ciudadano como cliente, reconociéndolo únicamente en una relación “comercial” y no cívica, social o incluso de protección por su imposibilidad de incorporarse competitivamente al mercado. El objeto de estudio de la administración pública es el Estado y el del NPM es la economía. Su foco organizativo procesal es el gobierno para la administración pública en tanto que el del NPM lo es la empresa. La administración pública es una ciencia que ha estudiado su objeto desde el siglo XVIII la fecha y el NPM es un paradigma transdisciplinario de la década de los noventa focos activos es el servicio público y el del NPM es el mercado. La administración pública pretende alcanzar un enfoque social y el NPM contribuir a la acumulación de capital” (Martínez, 2005, p. 44).

Como se evidencia en el análisis y alcances de cada modelo, hay una tendencia a homogenizar la administración pública con la privada. Los efectos de esa homogenización en la práctica se hacen evidentes porque la insatisfacción del ciudadano ante las fallas en la calidad del servicio recibido es muy similar, tanto en el ente público como en la institución privada. Se observa una crisis de identidad (Martínez, 2005) en la concreción del pensamiento administrativo que convierte al “management público” en una Torre de Babel. Los servicios de salud que recibimos en Colombia través de instituciones públicas y privadas son fiel reflejo de esa realidad.

Las críticas expuestas en los congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), reiteran que la administración pública burocrática no considera la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizativa y por eso propone:

- “Hacer más flexibles las organizaciones para dinamizar a los gobiernos.
- Establecer una red de relaciones democráticas entre la prestación de servicios públicos y los ciudadanos-consumidores.

- Implantar un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir del cual se puede incrementar la eficiencia de las políticas.
- La profesionalización de la alta burocracia, reduciendo su clientelismo y su politización. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados ante la sociedad.
- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos acompañada de un apoyo técnico proveniente del gobierno central en las regiones que así lo requieran.
- El control debe ser de los resultados y no de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo weberiano. Propone, entre otros:
 1. “Control de resultados a partir de indicadores de desempeño
 2. Control por competencia administrada.
 3. Control social, por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos y participan en la gestión de estos
 4. La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, ya que con el modelo weberiano se dirigía más a la afirmación del poder que a responder las demandas de los ciudadanos” (Martinez, 2005, p. 56).

Para Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, esta reforma es democrática y progresista porque:

- “Subordina la eficiencia al criterio democrático.
- No cree en el mercado como ordenador del sector público.
- Propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia.

- Afirma la obligación social del Estado” (Martinez,2005, p. 57).

El modelo neoweberiano

Según Larrouqué (2018), la propuesta sobre un nuevo modelo weberiano o “Estado neoweberiano” apareció en la literatura anglosajona a mediados de los años noventa y empezó a difundirse en Latinoamérica durante la década siguiente. Designa un modelo híbrido que tiene características de los dos paradigmas institucionales clásicos: el modelo burocrático weberiano y el modelo neo gerencial (NPM) de corte empresarial. Es una respuesta a la necesidad de aminorar los terribles efectos sociales que generó el modelo económico del neoliberalismo en el siglo XXI. El modelo reconsidera la importancia del desarrollo de las capacidades estatales como piloto fundamental de la acción pública. Larrouqué (2018) lo explicita así:

“América Latina vive un cambio de paradigma político que consiste en una reafirmación del rol del Estado en la conducción económica y social, así como en una transformación de su funcionamiento. Este modelo no se limita a una simple síntesis cruzada del modelo weberiano clásico y del modelo neogerencial posterior, sino que participa en su superación recíproca. Implica un carácter híbrido, o sea su naturaleza original ubicada a medio camino entre los dos paradigmas tradicionales del Estado Weberiano y de la Nueva Gerencia Pública con apego a los procedimientos legales, la lógica de funcionamiento jerárquico, así como la valorización del ethos (Costumbre y conducta) del servicio público (gratuidad, universalidad, perennidad). Asimismo, busca seguir los principios del NPM entre los cuales destacan la eficacia (importancia de los resultados), la efectividad (enfoque en la evaluación de la acción pública), la eficiencia (cálculo costo/beneficio), la flexibilidad (racionalización de los trámites burocráticos) y la neutralidad (lógica apolítica).

“El neoweberianismo opera una fusión entre estos dos modelos clásicos asimilando lo mejor de cada uno y rechazando sus consecuencias negativas respectivas. En cierto modo, combina el rigor de la lógica burocrática con la flexibilidad del funcionamiento Neogerencial. Es decir, asocia el formalismo jurídico del modelo Weberiano con la agilidad institucional del NPM. No se posiciona discursivamente como oposición a la NGP, sino como una revisión crítica de sus preceptos para mejorar su utilidad y resultados y agrega, como lo resume Marconi Bezerra (2011, p. 100), el neoweberianismo es presentado como una síntesis entre la burocracia tradicional y la nueva gestión pública. Intenta mantener los principales elementos del antiguo modelo burocrático, basado en un fuerte espíritu de servicio público, incorporando, sin embargo, rasgos básicos del gerencialismo, sobre todo en organizaciones públicas proveedoras de

servicios. Sin embargo, tiene a su vez rasgos específicos. Por lo tanto, no se trata de una simple combinación teórica” (Larrouqué, 2018, pp. 10-17).

Los defensores de este nuevo modelo se apartan de teorías neoliberales que preconizan la privatización de empresas e instituciones estatales, mientras que la lógica neoweberiano defiende el paradigma de que algunos sectores de intervención considerados como fundamentales para el bien común, como la salud y la educación, deben quedarse bajo la tutela del Estado central o reintegrarlo.

El Estado neoweberiano rechazaría la concepción neoliberal de una solidaridad residual y estigmatizante únicamente focalizada en los más carenciados. Por lo tanto, va más allá del simple alivio a la pobreza que caracterizaba al estado neoliberal. En suma, el objetivo último sería dar al Estado los medios para ejercer una regulación efectiva del conjunto de las actividades económicas y armar un proyecto de integración beneficioso para toda la sociedad. El neoweberianismo no considera al individuo como un cliente que tendría que pagar por el gozo de servicios públicos parcial o totalmente privatizados, ni tampoco como un consumidor indiferente al costo para la colectividad del necesario mantenimiento de tales servicios. Siendo usuario, el individuo está a la espera de unos servicios colectivos de calidad (comunicación, transportes, energía, etc.) y siendo ciudadano tiene derecho a ciertas prestaciones fundamentales, universales y gratuitas (seguridad social, educación, salud, agua, etc.). El neoweberianismo rechaza la “orientación al cliente” que caracterizaba el NPM. Sin embargo, el neoweberianismo conserva una forma renovada de politización administrativa que Schuster (2013) ha sintetizado en la brillante fórmula de “clientelismo meritocrático”. Este concepto designa el hecho de instalar en los puestos administrativos más estratégicos personas abiertamente partidarias en el plano político, pero al mismo tiempo expertas al nivel técnico (estudios elevados, formación adecuada y competencias indiscutibles), (Larrouqué, 2018, p.p. 17-18).

El neoweberianismo propone mejorar el enfoque sistémico y de intersectorialidad del aparato estatal, superando los problemas de “insularidad institucional” que afectan la coherencia de la acción pública y que se evidencia en la competencia y las rivalidades administrativas entre las agencias o dependencias gubernamentales o de servicios públicos (como en la salud, la educación, sector ambiental, entre otros) Estas obstaculizan, atomizan y compartimentalizan la gestión transversal de las políticas públicas

que, ante todo, requieren unidad de propósito para hacer efectiva las funciones de dirección, coordinación y control estatal. Frente al fortalecimiento actual del modelo neoliberal en América Latina, el neweberianismo propone superar así las falencias del modelo neogerencial o NPM que fue concebido para una realidad diferente a nuestro ámbito latinoamericano. Como concluye Larrouqué (2018):

“El neweberianismo pueda ser visto como un “concepto-maleta”, representa una verdadera herramienta teórica. Se considera que “el neweberianismo tiene que ser reconocido como un modelo heurístico (o de buscar las soluciones) a partir del cual se analicen las evoluciones del rol y del funcionamiento del Estado y no simplemente como un concepto normativo que representaría una forma ideal de ejercicio del poder” (Larrouqué, 2018, p. 22).

Conclusiones

1. Los modelos de gestión pública, como lo propone González Salas (2019), deben leerse a la luz del contexto que fundamentaron las dinámicas sociales de cada época. El modelo weberiano tuvo su reconocimiento en un lapso de la historia donde existían escasos referentes históricos, salvo la Ley de los Pobres de Bismark en la Alemania, en las últimas décadas del siglo XIX. Esta estrategia permitió, durante gran parte de su vigencia, un desarrollo sostenible en épocas de gran preeminencia del Estado ante sucesos de grandes recesiones y de los esfuerzos de los gobiernos para paliar los efectos adversos y recuperar la estabilidad por las graves calamidades derivadas de la Gran Depresión de 1930 y de las dos guerras mundiales.
2. Con el auge del modelo capitalista de libre mercado de los años 70 y las importantes transformaciones en todos los campos de la década de los 80 del siglo XX, que se consolidó con caída del Muro de Berlín, el modelo weberiano fue resistente a los procesos de cambio, no pudo asimilarlos, se esclerosó, no pudo salirse de su “su jaula de hierro”, se quedó obsoleto y prácticamente sucumbió. Ese espacio liberado fue el terreno fuerte para la expansión y consolidación de las teorías de Friedman y se da la unidimensionalidad capitalista con su modelo de NPM.
3. La unidimensionalidad capitalista y de libre mercado de las teorías neoliberales fue y sigue siendo asumido, para muchos, como baluarte

para la gestión gubernamental. En varias naciones, entre ellas Reino Unido, en su afán de reducción del gasto, llevaron a la práctica (1979-1990) un desmantelamiento de empresas e instituciones estatales, ejemplo que fue seguido en gran parte, en la década de los 80, en una Latinoamérica agobiada por el crecimiento asfixiante de su deuda externa y la crisis de los precios del petróleo en 1973.

Dando cumplimiento a los requerimientos del Consenso de Washington (1989), se concretó la venta de grandes empresas estatales y el manejo de los servicios públicos a los intermediarios financieros, como fue el caso del modelo de salud colombiano, manejado por las EPS y a la tercerización de las plantas de personal como práctica generalizada en las organizaciones públicas y privadas. En el sector salud, por ejemplo, los resultados han sido nefastos por la pérdida de rumbo del modelo de salud, su segmentación y compartimentación que no ha permitido la estructuración de las redes hospitalarias, los escándalos de corrupción y la desprotección de las poblaciones más dispersa por falta de atención médica, el abultado número de muertes evitables, la escasa sostenibilidad financiera de la red hospitalaria con una cartera morosa por cobrar de \$16,6 billones y la reducción significativa de los programas de salud pública con sus componentes de promoción de la salud, prevención, educación y predicción del estado de salud. Tampoco tiene en cuenta los efectos del envejecimiento de la población y su impacto en los mayores costos de la atención derivada del peso de las enfermedades crónicas y la sostenibilidad de todo modelo de salud. Igual efecto tiene sobre la cobertura efectiva en la accesibilidad a las pensiones. Las prácticas aquí señaladas dan cuenta de la escasa efectividad de las recetas del NPM.

4. Ante las enunciadas falencias del modelo de gestión burocrática de Max Weber y de las grandes carencias del New Public Management (NPM) - hizo carrera la necesidad de generar un híbrido entre los principios y propósitos de estos dos modelos para que los Estados retomen las funciones perdidas en algunos sectores y se corrija el deterioro de los factores generadores de exclusión social o desprotección presente en grandes segmentos de la población. Este es el gran reto a construir y viabilizar en la práctica la pertinencia y efectividad de la gestión pública en el acercamiento a una efectiva

governabilidad y su propósito para consolidar el ideal de los fundamentos de la tan anhelada gobernanza como aspiración fundamental de toda gestión de lo público.

5. Los países en desarrollo necesitan con urgencia reformular las estrategias para el manejo del Estado, generando e implementando en forma efectiva políticas públicas que frenen el ahondamiento de las brechas sociales generadas por el modelo neoliberal de libre mercado para evitar la destrucción de la sociedad, ante las secuelas de la exclusión social y la falta de legitimidad del aparato estatal que condujeron en el caso colombiano a las intensas protestas ciudadanas del año 2020.
6. El profesor Edgar González nos permite comprender que el pensamiento administrativo está necesariamente conectado por su interdependencia de los modelos económicos y de gestión e influido por la fase de la historia en que se sucedieron hechos que necesariamente son derivados de acontecimientos económicos políticos, culturales, que, entre otros, definen la problemática pública de cada época. Él lo sintetiza así: “El pensamiento administrativo debe leerse a la luz del contexto que fundamenta la existencia de las organizaciones y que son grandes condicionantes estructurantes o determinantes de lo que es su desarrollo organizacional” (González, 2019: 23). Ramio (2016) lo ratifica al mencionar que el Estado y la administración pública son variables dependientes de todo lo que emerge en su entorno, de allí que es incuestionable desconocer el impacto tan definitivo que tienen las tendencias y escuelas económicas en la estructuración de sus fundamentos.
7. El siguiente pronunciamiento de Carles Ramió y Salvador, como críticos y aportantes para el desarrollo de la gestión pública, nos deben retar frente a nuestro rol de formadores de los líderes de la gestión pública en el inmediato futuro cuando dictaminan:

“Muchos son los retos y la administración pública carece de capacidad de reacción por encontrarse atezada por un modelo organizativo y por un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoletos. Los retos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propios del siglo XIX. Pero además la administración pública se encuentra completamente paralizada por capturas de carácter político, corporativo y sindical...pero ambos no se han preocupado en exceso por lograr un mayor refinamiento

institucional y por modernizar las anticuadas arquitecturas organizativas” (Ramió y Salvador, 2018, p. 2).

Más adelante, estos dos autores fijan así los desafíos de esta disciplina administrativa:

“La administración pública se juega en las próximas décadas su propia supervivencia. O se renueva institucionalmente de forma robusta y creativa o muere, desaparece. Es obvio que no estamos hablando de una potencial muerte o desaparición física: seguramente siempre van a existir administraciones públicas. Aquí lo que está en juego es una supervivencia conceptual en el sentido de que la administración siga siendo el actor más relevante en el actual sistema complejo de la gobernanza. Los enormes cambios que hemos estado experimentando, tanto a nivel tecnológico como económico, social y político, entre finales del siglo pasado y principios del presente parece que solo son la punta del iceberg del gran cambio que se avecina” (Ramió y Salvador, 2020, p. 10).

8. En este análisis hemos podido interpretar el legado que ha dejado hasta ahora el modelo neoliberal desarrollado a partir de las teorías de Friedman que ha conducido a una maximización de las ganancias y a una privatización y concentración de las utilidades en esa minúscula élite asociada con la cúspide gobernante que ante los escenarios de crisis socializan las pérdidas profundizando así las brechas sociales y marginando a la nación en los extremos más críticos de los indicadores de desigualdad social. He aquí el gran reto de la academia y en especial de los programas relacionados con la Administración Pública para propiciar una mirada sistémica y de interdependencia de las variables sociales que confluyen dentro del entramado social.

Referencias

- Aguilar, Luis f (2018) Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza, Universidad de Guadalajara, México.
- Cabra, Nicolás (2019) Globalización como proceso sinérgico en la evolución del desarrollo humano y la educación, Facultad de Ciencias Económicas - Centro de Investigación para el Desarrollo, Bogotá, D.C.
- Ezquerro, Marcos, (2006) Diario el País , España, Friedman-Keynes: de la ruptura a la convergencia, Disponible en:
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2006/11/18/economia/1163832984_850215.html
- González, Edgar (2019) Seminario de Administración Pública, ESAP. Keynes, J.M.(1936) The General Theory of Employment, interest an Money.
- Larrouqué, Damien ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano” ?,Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana, Revista #70 (Febrero, 2018) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD.
<https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200001/357559200001.pdf>
- Martínez, Jh José (2005) El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte, Revista Universidad Autónoma de México, Revista de la Universidad Autónoma de México -UNAMdisponibles en:
www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/download/49110/44166
- Moreno, Andrés (2016), Estado de bienestar keynesiano, ¿sosteniendo al capitalismo salvaje?, Revista Digital Isocuanta, Universidad Santo Tomas, Vol. 3 Núm.2, 2016.
- Morin, Edgar (2004). ¿Podemos reformar la administración pública?, Revista del CLAD No.30, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ConfPle-EMorin-IXCong.pdf>
- Morin, Edgar. (2011 a). La vía para el futuro de la humanidad, Editorial Paidós, Barcelona.
<https://www.edgarmorinmultiversidad.org/index.php/descarga-la-via-para-el-futuro-de-la-humanidad.html>
- Ramió, Carles y Salvador M (2018), La nueva Gestión del empleo público, recursos humanos e innovación de la administración, España.
- Ramió, Carles (2016) El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 66, octubre, 2016, pp. 5-34. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

Anexo 1.

Síntesis de los elementos más importantes del neweberianismo versus los modelos Neogerencial o NPM y el neweberiano que propone Damien Larrouqué y otros investigadores del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (Revista No.70 de febrero de 2018).

Tipología del Estado: los modelos ideal - típicos				
	Tipo de Estado	Weberiano	Neogerencial	Neoweberiano
Características generales	Imagen asociada	Estado burocrático.	Estado diluido en la “gobernanza”.	Estado piloto de la acción pública (metagobernanza).
	Fuente de legitimidad	Racionalidad.	Racionalidad empresarial.	Racionalidad weberiana.
	Principios	Universalidad, gratuidad, neutralidad, probidad, continuidad, rigor.	Eficacidad, eficiencia, pragmatismo, flexibilidad.	Universalidad, rigor, eficacia, eficiencia, transparencia.
	Modelo de inspiración	Propio, heredado de la historia estatal.	Gestión de empresa.	Endógeno, específico para cada país.
	Concepción del individuo	El ciudadano.	El consumidor o cliente.	El ciudadano – usuario.
	Temporalidad de la acción pública	Visiones de largo plazo.	Visiones de corto y mediano plazo.	Visiones de mediano y largo plazo.

Fuente: Larrouqué, 2016. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 70, Feb. 2018.

	Tipo de Estado	Weberiano	Neogerencial	Neoweberiano
Funcionamiento administrativo	Características generales de la administración	Profesional, calificada, independiente.	Criticada por su supuesta incompetencia e idealmente “esquivada”.	Revalorizada, profesionalizada y eventualmente politizada.
	Tipos de relaciones administrativas	Vertical o jerárquica.	Desconcentrada.	Jerárquica, horizontal y desconcentrada.
	Selección de los agentes públicos	Por su mérito (concurso).	Variable (idealmente por concurso, frecuencia por cooptación).	Por mérito y lealtad política (“clientelismo meritocrático”).
	Estatuto del funcionario	Estable y envidiado.	Criticado (en los discursos) y a veces jurídicamente fragilizado.	Revalorizado (tanto financieramente como socialmente).
	Cuadro legal	Rígido, impersonal y respetado.	Importado y transcripto (recetas del NPM).	Idealmente moldeable, preservación del ethos del servicio público.
	Lógicas o instrumentos asociados	Procesuales.	Alianzas público-privadas, contratos.	“Integración intersectorial”.
	Modalidades de gestión	Lógica top-down.	Tendencia al “bypass” administrativo.	“Cogestión”, “copartición”.
	Principales críticas	Inercia institucional, gran resistencia al cambio.	Complejidad de la acción pública, problemas de imputabilidad, sufrimiento en el trabajo, etc.	Visión normativa.

Fuente: Larrouqué, 2016. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 70, Feb. 2018

Sobre el autor



Oscar Salazar Duque

Doctor en Pensamiento Complejo de Multiversidad Mundo Real Edgar Morín, México. Magister Gestión de Organizaciones Universidad EAN Bogotá; Especialista en: Administración Pública de la ESAP, Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario - Bogotá, Docencia Universitaria de la Universidad Militar- Bogotá; Pregrados: Administración en Salud, Universidad de Antioquia y Ciencias Económicas y Administrativas (CP) Universidad de Ibagué. Profesor Titular de Posgrados Escuela Superior de Administración Pública, Uninorte, U. Boyacá y en pregrado APT de la ESAP. Exgerente de ESE, EPS e IPSs entre otros. Correos electrónicos: zydconsultores@gmail.com & oscar.salazar@esap.edu.co



Publica tus artículos en el correo electrónico: revista.polemica@esap.edu.co