XII Congreso de Administración del Centro de la República. VIII Congreso de Ciencias Económicas del Centro de la República. IX Encuentro Internacional de Administración del Centro de la República. IAPCS - Universidad Nacional de Villa María, Villa María, 2023.

LA BUROCRACIA Y SUS TENDENCIAS ANTIDEMOCRÁTICAS. Reflexiones sobre el modelo hacia los 40 años de democracia en la Argentina.

Guzmán, Ignacio José.

Cita:

Guzmán, Ignacio José (2023). *LA BUROCRACIA Y SUS TENDENCIAS ANTIDEMOCRÁTICAS. Reflexiones sobre el modelo hacia los 40 años de democracia en la Argentina. XII Congreso de Administración del Centro de la República. VIII Congreso de Ciencias Económicas del Centro de la República. IX Encuentro Internacional de Administración del Centro de la República. IAPCS - Universidad Nacional de Villa María, Villa María.*

Dirección estable:
https://www.aacademica.org/xii.congreso.de.administracion.del.centro.de.la.repoblica.viii.congreso.de.ciencias.econmicas.del/5

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/eruA/tQa

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Ponencia

LA BUROCRACIA Y SUS TENDENCIAS ANTIDEMOCRÁTICAS.
Reflexiones sobre el modelo hacia los 40 años de democracia en la Argentina

Línea temática: Administración.

GUZMAN, Ignacio José

Universidad Nacional de La Rioja - DACSJyE

Av. Luis M. de la Fuente S/N, F5300. La Rioja

iguzman@unlar.edu.ar

Palabras clave: burocracia – antidemocrático - gobierno abierto.

Introducción

Desde los tiempos más remotos la especie humana fue moldeando y cambiando su construcción social con variados objetivos, a partir del siglo XVIII con la implantación del modelo de mercado y la consecuente necesidad de una división social del trabajo que eficientizara los mecanismos productivos y posibilitara mejores estándares de vida, se concibieron diferentes modelos organizacionales, entre ellos la burocracia, que puede pensarse como un ejemplo de transformación social y como un elemento orientador de las tendencias y tensiones de las organizaciones e instituciones modernas. Es en la sociedad industrial donde la voluntad de creación y control constituye el sistema central de los movimientos capitalistas y por ello no debe sorprendernos que la burocracia emergiera como uno de los modelos más prometedores.

En los tiempos que corren, las mismas concepciones centrales de la burocracia parecen entorpecer el desarrollo social y, fundamentalmente, la atención de urgencias sociales, problemas fundamentales que requieren respuestas inmediatas y contundentes.

Estos problemas, desde luego, dejan al descubierto las flaquezas y debilidades de los modelos con que nos hemos organizado como Estado, al tiempo que desnudan un cúmulo de dificultades éticas y

morales que, en la faz íntima de cada individuo, despiertan todo tipo de reacciones muy difíciles de comprender desde la óptica social. Miseria humana y miseria institucional.

La Burocracia, sus orígenes y definición

El término burocracia tiene su origen en la lengua francesa: *bureaucratie*, y éste término procede de *bureau*, que significa oficina ó escritorio, y *cratie, cracia*, cuyo significado es el de gobierno. Es un modelo fundamental en el estudio de la Administración y esencial para entender la Administración Pública. Es también un concepto controvertido, para el cual se han acuñado, a lo largo del tiempo, dos significados totalmente contrapuestos. Por una parte, un sentido positivo vinculado a lograr la neutralidad, eficacia y eficiencia de las instituciones públicas que es atribuible a Max Weber (1921). Por otra parte, una visión negativa y con connotaciones peyorativas, tanto anteriores como posteriores a las aportaciones de Weber.

En realidad, en sus orígenes, este concepto surge como expresión de desprecio, tanto a nivel intelectual como popular. Los primeros registros indican que el término burocracia es utilizado por el economista francés Vicent de Gournay[1] y lo empleó con una visión muy crítica a las políticas practicadas por la monarquía absoluta a mediados del siglo XVIII.

A partir de entonces se establece un debate intelectual instalado en la gran paradoja que persigue al concepto burocracia: la necesidad de buscar un modelo de organización racional y eficaz tanto para las instituciones públicas como para las privadas (así lo pensaron autores como A. Smith, J. Stuart Mill y A. Compte) pero que puede, también, generar externalidades negativas (según criterios, por ejemplo, de Marx y Engels).

La concepción de la burocracia en su dimensión moderna y más relevante la aporta Max Weber (1987) en su obra Economía y Sociedad. Para Weber, el modelo burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la administración pública. Se trata, por tanto, de una radical apuesta por la modernización de las instituciones públicas buscando la neutralidad. Las características del modelo de burocracia de carácter weberiano son: jerarquía de autoridad, división sistemática del trabajo, rutinas y procedimientos estandarizados y normas preestablecidas por escrito.

En su definición del concepto de Estado, Weber (1987, p. 1062) señala que:

"El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad

[1] Jacques Claude Marie Vincent de Gournay (1712–1759) fue un economista francés cercano a la fisiocracia.

de los que dominan en cada caso, cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificaci6n y los medios externos en los que la dominaci6n se apoya".

En ese párrafo, Weber puntualiza dos elementos fundamentales. El primero de ellos es el que el Estado es una relación de dominio. El otro se refiere a la subsistencia, a su continuidad. Por ello, se interpreta que la condición de continuidad o perdurabilidad del Estado se logra si y sólo si, se cumple su condición de legitimidad.

En el meollo de esta cuestión se encuentra la burocracia, ésta se constituyó en un elemento central para lo que la concepción weberiana se denominó "la empresa de dominación". Dicha empresa necesita de una administración continua, basada en la obediencia, de las personas que detentan el poder legítimo. De este modo, la empresa de dominación, necesita disponer de un cuerpo administrativo para resultar estable y perdurable en el tiempo y también como dispositivo ordenador para el desarrollo de sus funciones, es decir que requiere de medios materiales para la administración. Esto es, de una burocracia.

Pero más que sus esencias de carácter organizativo, hay que resaltar sus atributos y beneficios institucionales que según Idalberto Chiavenato (1998) son: neutralidad, meritocracia en el acceso a la función pública y definición de una carrera administrativa también meritocrática. Es decir: la profesionalización del empleo público y abandono definitivo del sistema clientelar.

Como podrá notarse, ninguna de éstos puntos reconoce la complejidad natural e innegable del comportamiento humano y sus implicancias para el funcionamiento de la organización burocrática, tampoco el modelo se detiene en alguna posibilidad de que las relaciones interpersonales espontáneas generen estructuras organizacionales informales, paralelas a las formales. Estas carencias en el entendimiento de la dinámica organizacional, que como en todo modelo devienen de la necesidad de simplificar la realidad, generarán inconsistencias que más adelante se podrán de manifiesto.

Algunas problemáticas en torno a la burocracia

El modelo burocrático ha manifestado, desde su implantación en las instituciones públicas, dos grandes problemas: uno estructural y otro contextual:

El problema de carácter estructural, guarda relación con un exagerado apego al reglamento utilizado como un sistema de protección y de privilegio en manos de los funcionarios. Es evidente que el gran problema de la burocracia moderna es su captura individual y colectiva por parte de los empleados públicos que puede llegar a generar una neopatrimonialización del espacio público.

El problema contextual procede del desarrollo del Estado del bienestar, donde los poderes públicos ya no se limitan a regular y a disciplinar a los actores sociales y económicos, sino que también prestan directamente un gran volumen de servicios públicos.

El sociólogo estadounidense Robert K. Merton (1952 y 1957), ha realizado importantes aportes al estudio de la burocracia. Uno de los principales es la identificación de las disfunciones de la burocracia, es decir, los efectos negativos que pueden tener las características de la burocracia en el funcionamiento de las organizaciones.

El sociólogo francés, Michel Crozier (1964), propone una teoría de las disfunciones burocráticas o análisis de la burocracia en términos de relaciones humanas, en la que se destaca la importancia de las relaciones informales y los conflictos de poder en el funcionamiento de las organizaciones. Según Crozier, la burocracia puede generar disfunciones como la falta de flexibilidad y adaptación al cambio, la resistencia al aprendizaje y la innovación, y la falta de motivación y compromiso de los empleados.

Amitai Etzioni (1994), realiza una crítica a la burocracia y propone una nueva forma de organización llamada "organización adhocrática". Argumenta que las organizaciones modernas deben ser más flexibles y adaptativas para poder enfrentar los cambios constantes del entorno. Etzioni considera que la burocracia es una forma de organización obsoleta que no se adapta a las necesidades de las organizaciones modernas.

Weber (1944), observó la fragilidad de la estructura burocrática, que enfrenta un dilema típico: de un lado, existen presiones de fuerzas exteriores para motivar al burócrata a seguir otras normas diferentes de las de la organización y, de otro lado, el compromiso de los subordinados con las reglas burocráticas tiende a debilitarse gradualmente. La organización, para ser eficiente, exige un tipo especial de legitimidad, racionalidad, disciplina y limitaciones de alcance. La capacidad para aceptar órdenes y reglas como legítimas exige un nivel de renuncia que es difícil mantener. En consecuencia, las organizaciones burocráticas presentan una tendencia a devenir en la dirección carismática o en la tradicional, donde las relaciones disciplinarias son más "naturales" y "afectuosas".

El principio de incompetencia de Peter, así conocido por su creador Laurence J. Peter (1969), afirma que las personas que, en principio realizan bien su trabajo, son promocionadas a puestos de mayor responsabilidad, a tal punto que llegan a un puesto en el que no pueden formular ni siquiera los objetivos de un trabajo y alcanzan su máximo nivel de incompetencia. Este principio, expresa que: “En una jerarquía, todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia: la nata sube hasta cortarse” (p. 1).

Si para Peter esta tendencia hacia la degradación del sistema organización se presenta de manera natural, el hecho de imaginar qué ocurría en una burocracia cuando se vulnera su principio meritocrático de la mano del nepotismo, el clientelismo y el prebendarismo político, acerca a la razonable presunción de que se ocasionará problemas serios al funcionamiento organizacional.

Por otra parte, Ortega y Gasset (2016) critica la burocratización de la sociedad; este es un concepto que se refiere a la creciente influencia de la burocracia en la vida social, política y económica; la estatificación de la vida genera una burocratización de la misma, lo que puede tener implicaciones

negativas para la sociedad. También apunta la falta de liderazgo y responsabilidad en la toma de decisiones, lo que puede tener implicaciones para la democracia y la participación ciudadana.

En otro orden de ideas y considerando el rol del Estado como prestador de servicios, puede decirse que el sistema burocrático reglamentista resulta demasiado estructurado frente a la necesidad de flexibilidad y de adaptación a unas dinámicas contingentes para una correcta prestación de los servicios públicos. La solución inicial a este desajuste consistió en vincular el modelo burocrático con el sistema de gestión empresarial de carácter fordista o taylorista, como un mecanismo idóneo para prestar servicios públicos de manera racional, eficaz y eficiente a un enorme volumen de ciudadanos. Pero la combinación entre la burocracia y el fordismo aporta una doble rigidez conceptual que dificulta la prestación de servicios de manera personalizada y adecuada a las expectativas de cada ciudadano o grupo social.

También resulta interesante pensar los aportes del sociólogo alemán Robert Michels (1915), quien fuera discípulo de Weber. Éste autor estudió con profundidad las tendencias antidemocráticas en el interior de las organizaciones burocráticas, tanto en el seno de las corporaciones públicas como privadas y propuso la famosa “ley de hierro de la oligarquía”, también llamada “ley de hierro de Michels”, que podría enunciarse de la siguiente manera: "tanto en autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría"; la idea básica es que toda organización se vuelve oligárquica. Aún más, podría decirse que toda organización burocrática, por muy democrática que sean sus intenciones, sus estatutos, la sociedad que la engloba, termina emergiendo una élite que utiliza los recursos disponibles en la organización para auto perpetuarse en el poder.

Según las ideas de Michels, las organizaciones políticas pronto dejan de ser un medio para alcanzar determinados objetivos socioeconómicos y se transforman en un fin en sí mismas, desplazando así sus objetivos hacia otros más propios de la oligarquía gobernante.

La ley de hierro de la oligarquía, según comenta su autor, se fundamenta en tres argumentos:

- En primer lugar, cuanto más grandes se hacen las organizaciones, más se burocratizan, ya que, por una parte, se especializan, y, por otra, deben tomar decisiones cada vez más complejas y de una forma más rápida. Aquellos individuos que conocen cómo tratar los temas complejos con los que se enfrenta la organización se van volviendo imprescindibles, formando la élite.
- En segundo lugar, se desarrolla una dicotomía entre eficiencia y democracia interna; de modo que para que la organización sea eficiente necesita un liderazgo fuerte, a costa de una menor democracia interna.
- En tercer lugar, la propia psicología de las masas hace deseable el liderazgo, puesto que son apáticas, ineptas para resolver problemas por sí mismas; son agradecidas con el líder, y tienden al culto de la personalidad. Su única función sería, pues, la de escoger de vez en cuando a sus líderes.

La casta de los líderes (oligarquía) se cierra en torno a sí misma, pues se ayudan mutuamente para evitar la competencia de nuevos líderes surgidos de la masa (trust oligárquico). Lo único que puede hacer la masa es sustituir un líder por otro. Por eso los líderes mantienen algún vínculo con la masa, incluso alianzas contra nuevos líderes. Los viejos líderes apelan a la disciplina, cosa que reduce la libertad de expresión de la masa.

La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes. A criterio de Michels, quien dice organización dice oligarquía. La democracia sería un mejor sistema para la selección de oligarquías que un sistema hereditario.

Visiones alternativas de la Burocracia

La aparente contradicción entre burocracia y prestación de servicios flexible y eficiente tiene un punto de inflexión de la mano de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) surgida a principios de la década de los noventa del siglo pasado.

Michael Barzelay (2006), propone una metodología para la nueva gestión pública que se enfoca en la mejora de la eficiencia y efectividad del sector público. Esta metodología se basa en tres pilares principales: Análisis estratégico, que se enfoca en definir los objetivos estratégicos del gobierno y en diseñar políticas y programas que permitan alcanzar estos objetivos de manera eficiente; Gestión por resultados, que se orienta a en medir el desempeño del sector público en función de estos objetivos y participación ciudadana, que apunta a involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y en el monitoreo y evaluación del desempeño del sector público.

Sin embargo, la NGP ha sido objeto de abundantes críticas[2], pues se trata de un enfoque que pone énfasis en la eficiencia en detrimento de otros valores; también hace excesivo énfasis en la medición y la evaluación, ignorando el valor extraeconómico de muchas cuestiones de las cuales debe encargarse el sector público; luego, hay una reducción del papel del Estado poniendo el eje en aquello que puede ser cuantificado; adicionalmente, la NGP tiene falencias para incentivar la participación ciudadana y, por todo lo dicho, tiende a simplificar a lo palpable y tangible la real complejidad del sector público.

Aun así, de manera explícita o implícita, La NGP ha sido el paradigma teórico dominante en la mayoría de las administraciones públicas durante las tres últimas décadas. Esta corriente ha acreditado éxitos en determinados ámbitos de gestión, pero también fracasos; se le endilga que solo se ha preocupado por la dimensión de prestación de servicios de la administración pública y se ha olvidado de su dimensión de aporte de seguridad jurídica al sistema social y económico.

[2] Para un desarrollo más profundo sobre el particular puede verse Clarke, J., & Newman, J. (1997), Hood, C. (1991), Kickert, W. J. (1997), Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011) y Rhodes, R. A. (1996). Siendo ésta una lista abreviada de los muchos autores que ofrecen una visión crítica sobre la Nueva Gestión Pública.

Willem Kickert (1997) sostiene que la administración pública está en constante evolución y cambio, y que los sistemas de gestión pública también cambian a lo largo del tiempo en respuesta a las demandas políticas y sociales. Destaca que la nueva gestión pública promueve la eficiencia, la eficacia y la adaptabilidad, y se enfoca en la gestión basada en resultados, la descentralización, la flexibilidad y la innovación. Sostiene que los modelos de gestión pública varían entre los países, y que esto se debe a diferencias culturales, históricas, políticas y económicas. Como era de esperarse, todo esto sugiere que la implantación de la Nueva Gestión Pública es un largo proceso que se prolonga por décadas y que conlleva un derrotero incierto pues los modelos de gobierno están en permanente construcción.

Por otra parte, la futura implantación en la Administración pública de la inteligencia artificial y de la robótica puede impulsar la transformación radical del sistema burocrático. Un modelo burocrático estandarizado, inteligente para detectar y aprender de la excepción, pero sin las externalidades negativas en forma de capturas derivadas de los intereses de determinados empleados públicos y de mecanismos de autoprotección laboral.

¿Una Administración pública burocrática sin burócratas? Al fin y al cabo, el gran problema de modelo burocrático de Weber es que es perfecto e impecable a nivel teórico, pero que jamás ha operado de manera estrictamente racional y objetiva debido al elemento subjetivo, que son las personas y los grupos que ejercen las funciones administrativas. Las bases del modelo burocrático de Weber de carácter impersonal (que permitan alcanzar la neutralidad y la objetividad) pueden reverdecer y replantearse como apuesta de modernidad de la mano de los avances tecnológicos.

La aplicación de la inteligencia artificial (IA) en la administración pública puede tener tanto beneficios como desafíos. Por un lado, la IA puede ayudar a mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios gubernamentales al automatizar tareas repetitivas y proporcionar análisis y predicciones más precisas. También puede mejorar la toma de decisiones al proporcionar información en tiempo real y ayudar a identificar patrones y tendencias.

Algunos autores de renombre se han manifestado en favor de la IA para mejorar la eficiencia de los gobiernos. Cass Sunstein (2016), argumenta que la IA puede ayudar a los gobiernos a tomar decisiones más informadas. Yochai Benkler (2006), expone que la IA puede ayudar a los gobiernos a mejorar la toma de decisiones y la gestión de servicios públicos. Alec Ross (2016), argumenta que la IA puede ayudar a los gobiernos a mejorar la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios públicos. Vint Cerf (2019), argumenta que la IA puede ayudar a los gobiernos a abordar problemas complejos y a mejorar la toma de decisiones. La lista podría ser mucho más extensa, pero basta y sobra a los efectos de demostrar que existe un interés creciente por aprovechar los últimos avances tecnológicos como claves para destrabar una controversia que se mantiene desde los propios orígenes de la burocracia.

Cabe aún preguntarse si será suficiente y la respuesta que surge casi instintivamente y *a priori* es que no. Las críticas ya comentadas para la Nueva Gestión Pública parecen resultar aplicables completamente a la solución de la IA en el gobierno.

En efecto, muchos otros reconocidos autores se enrolan en la crítica y la mesura en la implantación indiscriminada de estas tecnologías en los gobiernos. Cathy O'Neil (2016), explora los efectos negativos del uso de algoritmos en decisiones importantes en áreas como la educación, la justicia penal y las finanzas. Virginia Eubanks (2018), investiga cómo la tecnología y la IA están siendo utilizadas en la toma de decisiones gubernamentales relacionadas con el bienestar social. Argumenta que la automatización de estos procesos puede llevar a decisiones injustas y discriminatorias. Shoshana Zuboff (2019), argumenta que el uso de la IA en el gobierno puede ser parte de una tendencia más amplia de "capitalismo de vigilancia" que pone en riesgo la privacidad y la autonomía individual. Frank Pasquale (2015), comenta cómo la opacidad de los algoritmos y la IA en la toma de decisiones gubernamentales puede ser problemática para la rendición de cuentas y la transparencia.

El uso de la IA y la robótica en los quehaceres de la Administración Pública es una herramienta en desarrollo y aún no está claro cómo utilizarla, con qué limitaciones y restricciones. Tampoco están suficientemente estudiados los riesgos y peligros que implica para la sociedad. Por esto es una solución que aún no puede contarse dentro la caja de herramientas del ciudadano ni del burócrata.

En la actualidad existe una marcada tendencia hacia la modernización y mejora de las burocracias tradicionales utilizando el modelo de “Gobierno Abierto”, una prometedora herramienta para mejorar la calidad de vida democrática de los pueblos cuyos gobiernos la utilizan.

Guillermo O'Donnell (1996) acuño el término “democracia delegativa” para el tipo de democracia en el que los líderes electos delegan su poder en lugar de ejercerlo directamente, lo que puede llevar a la erosión de las instituciones democráticas y la concentración de poder en manos de unos pocos. Con este concepto se relaciona el de “burocracia delegativa” que utiliza para describir aquellos tipos de estructuras tradicionales que se caracterizan por una serie de rasgos, como la falta de control político efectivo, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, la autonomía en la toma de decisiones y la falta de transparencia.

O'Donnell sostiene que la burocracia delegativa tiene efectos negativos sobre la calidad de la democracia, ya que debilita la capacidad del sistema político para responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos. Asimismo, este sistema conduce a la corrupción, la mala gestión y la falta de eficacia en la implementación de políticas públicas.

En su obra "Horizontal Accountability in New Democracies", O'Donnell analizó cómo los sistemas políticos de América Latina estaban experimentando una transición hacia una mayor horizontalidad, en la que las instituciones y actores políticos son más susceptibles de control y rendición de cuentas por parte de los ciudadanos y otros actores de la sociedad civil. También señaló la importancia

de la transparencia y la participación ciudadana en el Gobierno Abierto, argumentando que el acceso a información y la capacidad de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones son fundamentales para el funcionamiento de un gobierno verdaderamente abierto y democrático.

Para contrarrestarla, O'Donnell sugiere la necesidad de fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la gestión pública. Esto puede lograrse mediante la creación de mecanismos para la supervisión y el control ciudadano, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y la construcción de alianzas entre la sociedad civil y los líderes políticos.

A posteriori de los aportes del afamado politólogo y en línea con sus planteos ya mencionados, el Gobierno Abierto se ha asociado con una serie de beneficios y bondades que incluyen la mejora de la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la eficiencia y la innovación en la gestión pública.

La transparencia es uno de los elementos más importantes del Gobierno Abierto. Al hacer que la información sea más accesible, los ciudadanos pueden tomar decisiones más informadas y tener una mejor comprensión de cómo funciona el gobierno (UNESCO, 2019).

También existen algunas críticas al instrumento analizado, aunque es destacable que las mismas no desacreditan la importancia de la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones gubernamentales.

Este sistema puede acarrear problemas de inclusión. A pesar de que el Gobierno Abierto busca fomentar la participación ciudadana, algunos autores han señalado que existen barreras para la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, Bächtiger y otros (2010) argumentan que el Gobierno Abierto puede exacerbar las desigualdades existentes en la sociedad, ya que solo aquellos con recursos y habilidades pueden participar activamente.

Otro problema comúnmente señalado es que el Gobierno Abierto a menudo carece de mecanismos efectivos para el seguimiento y la implementación de las políticas públicas. Según Sandvik (2014), la transparencia y la participación ciudadana no son suficientes para garantizar un cambio real en la gestión pública, y se necesitan mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación.

Algunos autores también han afirmado que el Gobierno Abierto puede ser utilizado como una herramienta de manipulación política. Youngs (2014) argumenta que la participación ciudadana puede ser dirigida y manipulada por grupos de interés para promover sus propias agendas. Esta manipulación puede ocurrir de diversas maneras y algunas de ellas se comentan a continuación.

La dominación de la agenda por parte de algunas élites -con más recursos y mejores habilidades para participar en los procesos de toma de decisiones gubernamentales- que les permite promover sus propias agendas políticas en detrimento de otras perspectivas. La Manipulación de la información, que ciertos grupos de interés pueden realizar a fin promover sus propias agendas políticas y distorsionar la

percepción pública de los problemas. La cooptación de la participación ciudadana, que algunos grupos intentan para promover sus propias agendas políticas. La corrupción que tiene lugar cuando las élites utilizan su influencia y recursos para sobornar a los funcionarios gubernamentales y promover sus propias agendas políticas en detrimento del interés público, o cuando los propios funcionarios arrebatan recursos de los heraldos públicos, casi siempre en complicidad con esas élites.

Estas prácticas de manipulación comprometen la integridad y la eficacia del Gobierno Abierto y ponen en riesgo la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Todo esto redunda en un retroceso hacia los viejos esquemas de la burocracia deformada por las disfunciones que ya se analizaron. Por lo tanto, es importante que se establezcan mecanismos de control y transparencia efectivos para minimizar el riesgo de manipulación y garantizar que el Gobierno Abierto sea verdaderamente representativo del interés público. Para abordar el problema de la falta de seguimiento y evaluación, se suelen implementar una serie de mecanismos efectivos, entre los cuales se pueden mencionar los indicadores de rendimiento, los mecanismos de retroalimentación, las auditorías, los informes de transparencia y las evaluaciones de impacto.

Argentina ha logrado avances significativos en la implementación de iniciativas de Gobierno Abierto en los últimos años. En 2012, Argentina se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y desde entonces ha presentado planes de acción para mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el gobierno.

La burocracia y la vida democrática

A nivel teórico, la burocracia es el mejor sistema de organización del trabajo. Asegura la neutralidad y el trato equitativo de las administraciones públicas, que es el elemento esencial que aporta seguridad jurídica a la sociedad y a los actores económicos. Hay que tener presente que la seguridad jurídica es el ingrediente esencial que facilita el desarrollo económico como mecanismo para alcanzar el bienestar social. Beneficio institucional reconocido recientemente por la economía moderna, según lo comentado en su obra por Acemoglu y Robinson (2014).

A pesar de que la gran mayoría de las administraciones públicas del mundo y también en una parte de las organizaciones privadas según la conceptualización de H. Mintzberg (2005) -fundamentalmente la burocracia maquinal- operan bajo el modelo burocrático, este sistema ha seguido siendo una fuente constante de controversia y de insatisfacción. Buena parte de tales cuestiones, vienen dadas por el impacto que tiene la burocracia aplicada a la organización del gobierno sobre la participación de los ciudadanos en la vida democrática.

El mismo Max Weber (2000), va construyendo una visión bastante crítica de la burocracia toda vez que ésta genera una tendencia hacia la permanencia de los burócratas en sus cargos y, en su máxima expresión, el propio sistema atentaría contra la participación ciudadana.[3]

Enrolados en una visión muy negativa de las relaciones entre burocracia y la democracia, pueden encontrarse los aportes de importantes autores como el ya nombrado Robert Michels (1876-1936)[4] y Vilfredo Pareto (1848-1923)[5]. Para ellos, el concepto de democracia se transforma y aparece como mero método político, es decir que muta negativamente a un simple acto que legitima a un conjunto de élites en competencia por ocupar los puestos más altos en la jerarquía del Estado conduce, en definitiva, a la tecnificación de la democracia.

Si bien es ampliamente aceptado lo que Barragán (2016) postula respecto de que la democracia está calificada como la forma de gobierno más común en los países del mundo actual, pues se considera que un Estado democrático garantiza libertades e igualdad por medio de sus leyes, a la vez que brinda a sus ciudadanos la oportunidad de acceder al poder; también es cierto que tales cuestiones vendrán aparejadas, entre otras cosas importantes pero que no vienen al caso detallar, a las facilidades u obstáculos que la construcción burocrática imperante en la coyuntura de estructuración gubernamental generen para la sociedad.

Siguiendo las ideas de Hugo Quiroga[6] (2005), la experiencia histórica en nuestro país demuestra que la democracia no sólo se edifica sino que hay que saber que se edifica; lo significativo en este proceso es reconocer el sentido de esa construcción para mejorar sus formas, para hacerla más habitable. No obstante, esa construcción parecerá siempre inconclusa. La democracia nunca será un régimen acabado, logrado. Se construye y reconstruye de manera permanente; prevalece así un movimiento de reconstrucciones parciales. La democracia no puede ser más que una realidad inacabada.

En el mismo sentido puede entenderse que la burocracia gubernamental se encuentra siempre en estado de construcción y evoluciona al tiempo que va dejando sus huellas en la vida democrática de los pueblos que la utilizan. De allí lo importante de analizarla desde una perspectiva histórica.

Guy Peters, en su artículo “Burocracia y democracia”, da cuenta de que la democratización es uno de los pocos signos esperanzadores que se vislumbran en la escena política internacional y se ocupa,

---

[3] Por ello, Weber encuentra en la democracia (sin ser el autor un fanático de esta) un instrumento para delimitar, o al menos reducir, esa trayectoria no deseada del modelo de administración gubernamental.

[4] Michels Robert: *Los partidos políticos.* Buenos Aires, Amorrortu, 1984. vol. II, cap. IV. En las últimas páginas de este libro, el autor hace un canto a la democracia, imposible de alcanzar a causa de la “ley de hierro de la oligarquía” pero única lucha posible para tratar de mejorar la sociedad.

[5] Para un análisis bastante pormenorizado de su obra véase: Carreras Mercedes. “Elitismo y democracia: de Pareto a Schumpeter”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 73. Julio-Sept. 1991.

[6] Hugo Quiroga nació en San Luis. Es abogado por la Universidad Católica de Córdoba y doctor en Filosofía por la Universidad de las Islas Baleares (España).

en particular, de la burocracia pública como institución heredada de un régimen anterior, fundamental para el éxito del nuevo régimen democrático. Las decisiones adoptadas acerca de la burocracia tendrán repercusiones profundas en la eficacia y la legitimidad del régimen democrático incipiente.

En su obra "Modernización y autoritarismo burocrático" Guillermo O'Donnell (1973) ofrece un análisis del colapso de las democracias en América del Sur en la década de los sesenta. Argumentó que la forma de autoritarismo experimentada por América del Sur a partir de la década de 1960 era novedosa porque estaba basada en tecnócratas modernos y en una organización militar profesionalizada, en lugar de políticos populistas u hombres fuertes militares tradicionales. Para capturar este carácter distintivo, acuñó el término "autoritarismo burocrático". Argumentó que esta nueva forma de autoritarismo surgió como resultado de un conflicto político generado por un modelo de industrialización de sustitución de importaciones.

Discusión y Conclusiones

La burocracia, como modelo organizacional, presenta limitaciones prácticas que se ponen de relieve en tiempos de crisis y emergencias sociales, como durante la pandemia de Covid-19, inclusive en la pos pandemia nuestro Estado ha mostrado dificultades de diversa índole que redundan en problemáticas cada vez más difíciles de solucionar.

Como ideas fundamentales, este trabajo permite avizorar que las organizaciones y, fundamentalmente el Estado, deben flexibilizar sus estructuras para ser más dóciles a los cambios, lo cual implica una mayor descentralización y delegación de responsabilidades. Sin embargo, el modelo burocrático se caracteriza por ser altamente centralizado y jerárquico, lo que puede dificultar su adaptación a una estructura descentralizada. A pesar de esto, es posible que un modelo burocrático funcione bien con una descentralización importante, siempre que se realicen ciertas adaptaciones y cambios en el modelo organizacional. Por ejemplo, una solución bastante ensayada, es la creación de unidades descentralizadas dentro de la estructura burocrática, lo que permite la toma de decisiones más cercana a la realidad local y a las necesidades específicas de cada región o área de trabajo.

Con esto surge la necesidad de implementar un sistema de comunicación y coordinación más fluido entre las diferentes unidades, para asegurar una mayor eficiencia y eficacia en la gestión. Lo anterior remite directamente al requerimiento de mejor tecnología de soporte para las mismas, a fin de reemplazar el clásico exceso de papeleo de las burocracias tradicionales. Experiencias como el expediente digital y la firma digital van en este sentido y se han ido incorporando en la mayoría de los Estados argentinos con diferentes grados de avance y éxito. Esta tendencia hacia la incorporación de tecnología de avanzada debe continuar paulatina, pero sistemáticamente, a fin de producir mejoras drásticas en la eficiencia y efectividad de los procesos organizacionales, así como para facilitar el trabajo remoto.

Otro aspecto a considerar es la cultura organizacional de la institución burocrática. Es conocido que una de las características más sobresalientes de la cultura organizacional en una burocracia tradicional es la existencia de una estructura jerárquica clara y definida. En este tipo de organización, se establecen niveles de autoridad bien precisos y las decisiones importantes son tomadas por los niveles superiores de la organización. Otros rasgos característicos son el énfasis en las reglas y los procedimientos, la formalidad en las comunicaciones, especialización de funciones e impersonalización de las relaciones. Cualquier organización con una rigidez cultural tal, se volverá rutinaria, inflexible y poco adaptable a los cambios que su entorno le requiera.

Si se fomenta una cultura de colaboración y trabajo en equipo, puede ser más fácil adaptar el modelo burocrático a una estructura descentralizada, ya que se promoverá la toma de decisiones conjuntas y la cooperación entre las diferentes unidades.

Las burocracias estatales deben fomentar la innovación, lo que implica un cambio cultural hacia una mentalidad más abierta al cambio y a la experimentación. Deben enfocarse en el bienestar del empleado, dirigiéndose la cultura hacia una mayor atención a la salud física y mental de las personas que la componen, así como a su desarrollo profesional. Un ambiente laboral saludable y motivador puede mejorar significativamente el desempeño de los empleados y, por lo tanto, contribuir a una burocracia más eficiente.

En otro orden de ideas, se reconoce la necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre organizaciones para enfrentar las crisis y emergencias sociales. El sector público, privado y civil, deben coordinar mejor sus labores para enfrentar crisis sociales.

Las circunstancias críticas ponen a prueba los valores éticos y morales de las organizaciones, por lo que es importante que las burocracias se enfoquen en estos aspectos para mantener la confianza del público. Los liderazgos deben ser efectivos en tiempos de crisis, lo cual sugiere una mayor capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas, así como para comunicarse claramente con el público. Las organizaciones deben enfocarse en el aprendizaje continuo para adaptarse a los cambios constantes en el entorno. Finalmente, es necesaria una ética pública sólida que promueva valores como la honestidad, la responsabilidad y el compromiso con el bien común.

Coincidiendo con Weber, Guillermo O'Donnell ha analizado la importancia de la burocracia en la organización y funcionamiento de la sociedad y el Estado. Ambos autores han enfatizado la importancia de establecer mecanismos de control y supervisión sobre la burocracia para evitar la corrupción y garantizar su eficacia y ambos reconocieron la complejidad de la democracia como sistema político y la importancia de establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas para su buen funcionamiento. Como contrapuntos entre ellos puede señalarse que mientras Weber enfocó su análisis en la racionalización de la administración y la toma de decisiones en la sociedad moderna, O'Donnell acuñó el concepto de “burocracia delegativa” dando cuenta con ello de su falta de control político efectivo.

Frente a todas estas demandas y a las limitaciones que el modelo burocrático tradicional posee para solventarlas, resulta indispensable analizar variantes que puedan aportar a la construcción de un modelo superador.

La Nueva Gestión Pública es un modelo que promueve la eficiencia, la eficacia y la adaptabilidad en la gestión pública. Se enfoca en resultados, la descentralización, la flexibilidad y la innovación.

El Gobierno Abierto puede ser otra forma efectiva de modernizar y mejorar las burocracias tradicionales, lo que implica una mayor transparencia, participación ciudadana y colaboración entre agencias gubernamentales. Esta herramienta puede ser especialmente relevante en tiempos de crisis y emergencias sociales, ya que facilita la coordinación y colaboración entre agencias gubernamentales y con la sociedad civil.

El Gobierno Abierto y la Nueva Gestión Pública son conceptos diferentes. El primero se enfoca en la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones gubernamentales. Por otro lado, la Nueva Gestión Pública se enfoca en promover la eficiencia, eficacia y adaptabilidad en la gestión pública a través de modelos de gestión basados en resultados, descentralización, flexibilidad e innovación.

Cada modelo alternativo tiene sus propias ventajas y desventajas. Por ejemplo, la organización adhocrática puede ser más efectiva en situaciones donde se requiere creatividad y colaboración, pero puede ser menos efectiva en situaciones donde se requiere estandarización y control.

Por otra parte, del análisis de estos modelos, sus características y enfoques, surge que no existen contraposiciones conceptuales que impidan configuraciones mixtas, que incorporen las herramientas más ventajosas de cada uno y, de este modo, se potencien a partir de una concepción holística.

El Gobierno Abierto, la Adhocracia y la Nueva Gestión Pública son modelos que pueden complementar el abordaje de la burocracia al mejorar la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, eficiencia e innovación en la gestión pública y la consideración adecuada de sus empleados, orientándolos hacia su desarrollo y hacia la innovación.

La Burocracia proporciona un marco organizacional sólido, organizado y normativamente adecuado para la prestación de servicios públicos, mientras que el Gobierno Abierto y la Nueva Gestión Pública pueden mejorar la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, eficiencia e innovación en la gestión pública. La Adhocracia, por su parte, aporta una mirada más sensible sobre los trabajadores y el impacto significativo que un tratamiento más adecuado de los fenómenos humanos tendría sobre su desempeño cotidiano.

El proceso de mejora de la gestión pública a través de la combinación de los conceptos de Burocracia, Gobierno Abierto y Nueva Gestión Pública puede describirse como un enfoque holístico que termina por enriquecer la vida democrática. Implica identificar los procesos burocráticos que podrían

beneficiarse de la transparencia y la participación ciudadana, utilizar herramientas tecnológicas para mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios gubernamentales, fomentar una cultura organizacional que valore la innovación y el cambio, implementar políticas de recursos humanos sensibles y participativas, analizadas y consensuadas, y evaluar continuamente los procesos organizacionales del gobierno para identificar áreas de mejora y realizar ajustes necesarios a través del tiempo.

Además, es indispensable involucrar a los ciudadanos y otros actores sociales en los procesos de implementación para asegurarse de que las iniciativas sean aceptadas y apoyadas por el pueblo. Esto podría incluir desde consultas públicas hasta grupos de trabajo con representantes de diferentes sectores sociales para discutir cómo se pueden implementar mejor estas iniciativas en el contexto cultural específico.

Esta participación debe tener un eje fundamental que viene dado por advertir y limitar las posibilidades de que el nuevo modelo incorpore las desventajas de cada uno de sus modelos componentes. Por ejemplo, el énfasis en la eficiencia y gestión empresarial en detrimento de otros valores importantes a nivel socio cultural y la complejidad del sector público. La mayor participación debe aportar una visión más amplia de la gestión pública, que incluya no solo la prestación de servicios, sino también la contribución de la Administración pública a la seguridad jurídica del sistema social y económico y a una mejor calidad de vida democrática. La burocracia, revisada de este modo, requiere una reflexión crítica constante para mejorar su funcionamiento y adaptarse a las necesidades y demandas de la sociedad.

Por supuesto, lejos está de agotarse un tema tan complejo y relevante, en cambio, se ha intentado con este trabajo reconocer las limitaciones de la burocracia para su funcionamiento en el orden de sus quehaceres cotidianos, en tiempo de crisis, en sus propensiones a favorecer el enquistamiento de algunas élites en el seno del poder público, la corrupción y, en definitiva, sus impactos negativos para con la vida democrática. Se han analizado también alternativas para mejorar y contrarrestar tales desempeños del modelo y se ha ensayado una combinación de modelos conceptualmente compatibles, todo con el afán de indagar en soluciones más contundentes para ganar en derechos, pero también responsabilizarnos por los deberes que todo régimen democrático supone para sus ciudadanos.

El desafío sigue allí, tal como ocurriera desde los propios orígenes del modelo burocrático, lidiando con y entre lo necesario, lo posible y lo ideal, con lo urgente y lo importante.

Referencias Bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones Deusto. España.
- Bächtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., & Steenbergen, M. R. (2010). *Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities*. Journal of political philosophy. Vol 18(1), pp. 32-63.

- Barzelay, M. (2006*). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita*. Ed. Red Gestión y Política Pública. México
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- Cerf, V. (2019). *Internet en el mundo de mañana*. Turner Publicaciones, S.L.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Sage Publications. Londres.
- Etzioni, A. (1994). *Organizaciones Modernas*. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México.
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons.* Public Administration, Vol. 69 (1), pp. 3-19. Oxford University Press. Londres.
- Kickert W. (1997). *Public Management in the United States and Europe: Between the Model of Government and the Government of the Model*. Revista International Journal of Public Administration. Vol. 20(10), pp. 1667-1695. Londres.
- Lenin, V. I. (1917). *El Estado y la Revolución*. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Helsinki.
- Merton R. K., Gray A. P., Hockey B. & Selvin H. (1952). *Readers in Bureucracy*. Glencoe III. The Free Press. New York.
- Merton R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe III. The Free Press. New York.
- Michels R. (1915). "*Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy".* Trad. 2001. Eden y Cedar Paul. Batoche Books. Ontario.
- O'Donnell, G. (1996). *Democracia Delegativa*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Ed. Broadway Books.
- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press.
- Peter, L. J. (1969). *The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong*. Morrow. New York.
- Peters G. (1996). *"Burocracia y democracia".* Rev. Relaciones, Vol 145. Montevideo. Uruguay. Recuperado de: http://www.chasque.net/frontpage/relacion/anteriores/n145/1344.htm
- Rhodes, R. A. (1996). *The new governance: Governing without government*. Political Studies, Vol. 44(4), pp. 652-667. Political Studies Association. Londres.
- Ross, A. (2016). *The Industries of the Future.* Ed. Simon & Schuster.
- Sandvik, K. B. (2014). *The potential and limitations of civil society participation in post-conflict reconstruction*. Third World Quarterly. Vol 35(2), pp. 226-241.

- Sunstein, C. R. (2016). *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. Cambridge University Press.
- UNESCO. (2019). *Open Government: A Review of the Literature on Transparency, Participation, and Accountability*. UNESCO. París.
- Weber, M. (1905). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México.
- Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Youngs, R. (2014). *The politics of inclusive governance: challenges and opportunities*. Commonwealth & Comparative Politics. Vol 52(2), pp. 169-187.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Ed. Public Affairs.
- Acemoglu D. y Robinson J. *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. 1° ed. 3° reimpr. ISBN 978-987-1496-66-2. Ed. Ariel. Buenos Aires. Argentina.
- Chiavenato I. 1998. *Introducción a la Teoría General de la Administración.* Cuarta edición. ISNB 958-600-313-2. Ed. McGraw Hill Interamericana S.A. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Mintzberg H. (2005). *La estructuración de las organizaciones.* 1° Ed. 8° reimpr. ISBN 84-344-6102-1. Ed. Ariel. Barcelona.
- Barragán, D. (2016). *La construcción de la mentalidad democrática como necesidad en el posconflicto*. Via Inveniendi et Iudicandi, 11(1), 37-57.
- Quiroga H. (2005). *La reconstrucción de la democracia argentina*. En: Dictadura y democracia (1976 - 2001) / Juan Suriano, director. p. 87-154. ISBN: 950-07-2637-8. Buenos Aires Sudamericana.
- Michels R. (1984). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligáquicas de la democracia moderna*. ISBN: 9789505182824. Ed. Amorrortu. Buenos Aires.
- Carreras M. (1991). *Elitismo y democracia: de Pareto a Schumpeter.* Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 73. Julio-Sept. 1991. Disponible en: https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/47051. Fecha de acceso: 02 de abril de 2023. Weber M. (1987). *Economía y Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México,
- Weber M. (1987). *La ética Protestante y el espíritu del Capitalismo*. Ediciones Península, Barcelona.
- Weber M. (2000). *Qué es la burocracia*. Ediciones elaleph.com. Buenos Aires.