

La gestión de las pandemias: del régimen eclesiástico a la Nueva Gestión Pública

The management of the pandemics: from the ecclesiastic regime to the New Public Management

André-Noël Roth Deubel*

Recibido: 06/06/2020 - Aceptado: 10/07/2020

Resumen

La pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia la importancia de la concepción y práctica administrativas para enfrentar problemas públicos emergentes y urgentes. El artículo muestra cómo las concepciones políticas y administrativas dominantes han condicionado, a través de la historia, la gestión pública de las pandemias y, por ende, la salud de la gente. Se consideraron cinco concepciones administrativas sucesivas en el mundo occidental hasta el modelo actual de la Nueva Gestión Pública. En conclusión, se argumenta que este modelo (basado en la optimización económica) es inoperante para la prevención y permite develar la esencia despótica del Estado y la permanencia de una cultura política barroca de muchos gobernantes en América Latina.

Palabras clave: administración, despotismo, eficiencia, neoliberalismo, optimización.

Abstract

The COVID-19 pandemic has highlighted the importance of the administrative conception and practice, in order to face emergent and urgent public problems. The article shows how the dominant political and administrative conceptions have determined, throughout history, the public management of the pandemics and, therefore, the health of the people. Five main administrative conceptions, followed by the western world were considered, up to the current model of New Public Management. In conclusion, it was argued that this model (based on economic optimization) is ineffective to achieve prevention, and it also reveals the despotic essence of the government, as well as the permanence of a Baroque political culture in many rulers of Latin America.

Keywords: administration, despotism, efficiency, neoliberalism, optimization.

* Politólogo. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales. Mención en Ciencias Políticas de la Université de Genève. Profesor investigador titular de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Bogotá. Líder del grupo de investigación APPGP, UNAL.

Introducción

Desde tiempos remotos, las sociedades humanas se han enfrentado a una diversidad de problemas con carácter colectivo, como las epidemias o las pandemias. Se pretende mostrar aquí que la forma de entender, abordar y enfrentar los problemas públicos está estrechamente relacionada con el pensamiento político y administrativo dominante. Se ilustra esa correspondencia (entre la concepción dominante de gobierno y la doctrina administrativa derivada) para enfrentar situaciones problemáticas como las emergencias sanitarias provocadas por enfermedades infecciosas.

A través del tiempo, se pueden distinguir *grosso modo* cinco concepciones políticas y administrativas dominantes que se sucedieron en Occidente. En primer lugar, se instauró un régimen eclesiástico derivado de la concepción teocrática de la Iglesia Católica, que prevaleció en Europa occidental, aproximadamente desde la caída del Imperio Romano de Occidente (siglos IV al V) hasta el Renacimiento (siglos XV al XVI). Luego, con la instalación de una cohabitación entre un incipiente Estado fundamentado en la razón y la Iglesia a partir de los siglos XIV-XV hasta finales del siglo XVII, se desarrollaron los primeros esbozos de una teoría administrativa con el Buen Gobierno, el arbitristo y los Tratados de Policía, en el marco de los regímenes de gobernanza feudal.

Posteriormente, la consolidación del Estado-nación y el establecimiento de un régimen de monarquías absolutistas durante los siglos XVII y XVIII permitieron el afianzamiento de una Ciencia de la Policía (*Polizeiwissenschaft*). Seguidamente, las revoluciones modernas (en Estados Unidos y Francia) y su forma política de Estado republicano guiado por la Razón, desembocaron en la moderna Ciencia de la Administración, que se consolidó durante los siglos XIX y XX a través del desarrollo de una burocracia científica, centrada en la eficacia y eficiencia. Finalmente, en las últimas décadas del siglo XX, las reformas políticas neoliberales (1970-2000) y neoinstitucionales (desde el año 2000 hasta la actualidad) han estado acompañadas por la llamada Nueva Gestión Pública, la cual se centra en la búsqueda de una mayor optimización económica de los recursos.

Se advierte, al final del trabajo, sobre un riesgo autoritario que puede ser denominado “neobarroco”, y se ofrecen algunas pistas para repensar la gestión pública en un sentido más democrático.

El régimen eclesiástico

La primera fase de la época medieval, que se extiende desde el fin del Imperio Romano de Occidente hasta los siglos XIII y XIV, fue dominada por la concepción

política de San Agustín y su visión de un régimen eclesiástico. Esta concepción estaba fundamentada en una combinación de la filosofía de Platón y de la fe cristiana. Para Agustín, el gobierno terrenal fue entendido como la obra del pecado y del Diablo. Entre la Ciudad de Dios y la Ciudad de los Hombres, entre alma y cuerpo, entre mundo intelectual y mundo sensible, existía una marcada separación (Cassirer 1993, 160). En este contexto, el conflicto entre la fe y la razón humana, como fuentes de conocimiento y de verdad, se resolvió claramente a favor de la fe. El hombre, si bien podía ejercer su dominio sobre los animales, no podía realizarlo sobre el alma de otros hombres. El poder político estaba limitado por las leyes de la justicia, las cuales expresaban la voluntad del creador y legislador supremo: Dios. De este modo, se invalidaba toda capacidad del gobierno de los hombres de incidir sobre su propio destino. La aparición de una epidemia o de una hambruna era entendida, por lo tanto, como un castigo proveniente de la voluntad divina.

De allí resultaba entonces que la única acción humana posible era resarcir el pecado mediante oraciones y flagelaciones contra el cuerpo, asumido como materialización del pecado. El sufrimiento físico era un medio para ayudar a corregir el alma.¹ En particular, la llegada de hambrunas y brotes de peste durante el siglo XIII (en 1258 y 1259, respectivamente) generó en Italia la aparición de grupos de flagelantes, que incitaron también a la búsqueda de chivos expiatorios y generaron masacres: pogromos de judíos, cacerías y asesinatos de extranjeros y de leprosos, o de cualquiera que pudiera aparecer como responsable de la ira de Dios. En un contexto milenarista, el movimiento se expandió desde Italia a toda Europa, particularmente durante el siglo XIV, con ocasión de la gran epidemia de peste negra (1348-1350) que diezmó a una tercera parte de la población del continente.

El papa Clemente VI consideró que este movimiento, principalmente implantado en el bajo clero, podía representar también un cuestionamiento a su autoridad. Empezó su persecución hacia 1346 y los flagelantes fueron considerados como herejes en 1349, a través de la bula *Inter sollicitudines*, sin que tuviera mucho efecto. El movimiento de los flagelantes sería condenado de manera absoluta por el Concilio de Constanza (1414-1418).² Los flagelantes alemanes terminaron siendo enemigos de la Iglesia Católica, considerada por ellos como corrupta, ya que declaraban que recibían enseñanza directamente del Espíritu Santo.³ Se pueden ver en

1 Solo Dios *rige* el destino de los hombres; el gobierno terrenal se limita a *co-regir*. Es decir, el gobierno es solamente un servidor de Dios.

2 Sin embargo, la tradición de los flagelantes o disciplinantes persiste todavía. Por ejemplo, en Colombia, en el municipio de Santo Tomás (Atlántico). En España se promulgaron prohibiciones en 1473 por Enrique IV, en 1552 por Carlos V y en 1777 por Carlos III: la Real Orden de 20 de febrero de 1777 prohíbe a “los disciplinantes, empalados y otros géneros de penitencia” (Wikipedia s.f.).

3 Consultar: https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_de_los_Flagelantes

este movimiento los primeros cuestionamientos a la doctrina de la Iglesia Católica, preparando así el terreno para la Reforma protestante de Martín Lutero en 1517, contenida en sus célebres 95 tesis.

Gobernanza feudal: del Buen Gobierno a los Tratados de Policía

Las dudas y los cuestionamientos a la doctrina y autoridad de la Iglesia Católica impulsaron a los teólogos a renovar su doctrina, sustituyendo la interpretación de San Agustín por la nueva filosofía religiosa de Santo Tomás (1224-1274), influenciada por la filosofía y la dialéctica aristotélicas. Para Tomás de Aquino, el gobierno de los hombres —la Ciudad de los Hombres— ya no debía ser entendido solamente como obra del pecado, como la mera sombra de la verdad, totalmente opuesta a la Ciudad de Dios. En su interpretación no existía una separación tajante entre alma y cuerpo; el gobierno no era simplemente una institución divina útil para corregir y resarcir los pecados de los hombres, sino que tenía su origen en el instinto humano y resultaba ser el producto libre y consciente de una actividad de la razón. De esa manera, correspondía al ser humano construir un orden jurídico y moral justo. A través del gobierno terrenal, el ser humano usaba sus fuerzas para tomar el camino correcto y preparaba su redención. Para Santo Tomás, las dos “ciudades” ya no se oponían, sino que se complementaban (Cassirer 1993, 161-163), y la razón humana podía pretender ser fuente de conocimiento, siempre y cuando no contradijera la verdad bíblica. Así, la razón y la fe se podían reconciliar y convivir en tanto fuentes de verdad complementarias y no opuestas, aunque siempre con la preeminencia de la verdad bíblica como última palabra.⁴

Esta nueva concepción del gobierno autorizaba experimentar formas de administración para el “buen gobierno”,⁵ y así enfrentar las situaciones y problemas que afectaban la vida de la población de la época, en particular como resultados de la creciente urbanización y, posteriormente, como consecuencia del descubrimiento de América. El movimiento arbitrista en España, pero también en el resto de Europa, como en Francia, a través de los *donneurs d'avis*, generó la tradición de proponer, mediante memoriales, soluciones a problemas de gobierno (particularmente de orden fiscal). Los memoriales se sometían a la decisión del rey o señor feudal para que, si los consideraba pertinentes, los promulgara mediante normas llamadas *arbitrios*. Con el paso del tiempo, la multiplicación de las intervenciones adminis-

4 Esta nueva concepción de una relación reconciliada entre fe y razón se encuentra expresada en el arte gótico (Véase Roth Deubel 2017).

5 Véanse los frescos de Ambrogio Lorenzetti en Siena (1338): “Alegoría del Buen y del Mal Gobierno”.

trativas de los gobiernos —en parte a través del arbitrio— sobre temas cada vez más diversos, condujeron a la necesidad de disponer, en los siglos XVII y XVIII, de compilaciones de todas las normas vigentes: los llamados Tratados de Policía.⁶ En este sentido se redactaron varios tratados de “buen gobierno”. En Perú, el famoso texto *Primer nueva coronica y buen gobierno* [sic], de 1615, escrito por Felipe Guamán Poma de Ayala, (indígena al servicio del oidor de la Real Audiencia de Lima) y dirigido a Felipe III, en el cual presenta una visión indígena de la gestión colonial y propone mejoras, es un ejemplo de esta clase de documentos.

La extensión de la acción administrativa en el marco de lograr el “buen gobierno” tendría también como ámbito de intervención a los asuntos sanitarios. Así, desde el siglo XIV (con la ordenanza real del 21 de junio de 1321, en Francia), se empezó a separar y aislar a los leprosos de las ciudades, considerando que sufrían de una enfermedad del alma caracterizada por una muerte lenta. Durante la epidemia de la peste negra en 1348, el Dux de Venecia contrató a tres funcionarios para luchar contra la propagación de la peste. En 1374, las ciudades de Génova y Venecia prohibieron la llegada de barcos que provinieran de lugares infectados por la peste. La ciudad de Ragusa (actual Dubrovnik) impuso en 1377 un confinamiento de un mes a los barcos que atracaban en su puerto.

Posteriormente, el confinamiento pasó a cuarenta días, para entrar, al parecer, en correspondencia con una referencia religiosa: el tiempo de la cuaresma. Así nació la cuarentena. Progresivamente, aparecieron en todas las ciudades verdaderas administraciones especializadas con sus reglamentos y doctores de la peste. En América, la primera cuarentena se aplicó a un barco en Santo Domingo para prevenir una epidemia de la viruela en 1519. La creencia que el contagio de enfermedades infecciosas era causado por el “mal aire” (origen de la palabra malaria) influenció también las normas urbanísticas. Por este motivo, las ciudades coloniales americanas fueron diseñadas con un plan para permitir una buena circulación del aire, en contraste con las ciudades medievales tradicionales.

Las intervenciones gubernamentales a través de estas medidas administrativas reflejaron perfectamente el modo de gobernar de la época feudal: una gobernanza inspirada en la doctrina teológica de Santo Tomás (descrita en su monumental *Summa Theologiae*) que reorganizó la nueva relación de complementariedad entre conocimiento experimental usado por el gobierno de los hombres, y la verdad bí-

6 Ejemplos: Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano Pereira (1680) *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*. Y Nicolás de la Mare (1722) con *Traité de la police, Où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravez, qui representent son ancien Etat, & ses divers accroissemens, avec un recueil de tous les statuts et réglemens des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers*.

blica interpretada por la Iglesia Católica. El gobierno terrenal podía experimentar acciones para mejorar la condición humana y, de paso, también la del Reino, acumulando conocimiento empírico, lo cual quedaba validado si este conocimiento no contradecía la verdad religiosa.⁷ Con la nueva doctrina, quedaba autorizado el despliegue de las actividades administrativas⁸ para el Buen Gobierno. Así, el éxito del aislamiento por un mes de los barcos para controlar una epidemia, o el aislamiento de los enfermos y sus familiares en sus casas (confinamiento) o en hospitales (aunque no se intentara curarlos), realizado a modo de experimentación humana, resultó validado por la Iglesia Católica. Esta medida encontró una justificación en un tiempo bíblico: los treinta días iniciales fueron extendidos a cuarenta para concordar con el período cuaresmal.⁹ En este caso, la complementariedad entre la acción de las autoridades humanas y la doctrina religiosa permitió esta actividad administrativa particular. Así, las autoridades reales y locales encontraban la posibilidad de reglamentar el urbanismo, la vida y la convivencia en las urbes, mediante leyes propias o propuestas por arbitristas (identificados también con el ilustrativo término “locos razonadores”), y la Iglesia las avalaba mientras no contravinieran ningún aspecto de la doctrina.¹⁰ La colonización de América también recibiría así la autorización de la Iglesia en nombre de la misión civilizatoria (es decir, evangelizadora) de los conquistadores. El periodo de la gobernanza feudal permitió el surgimiento progresivo de una nueva concepción de gobierno: la de un Estado como institución específica, autónoma de la Iglesia, para el ejercicio del gobierno sobre los hombres.

La monarquía absolutista y la Ciencia de la Policía

Si bien el periodo de la gobernanza feudal significó la ampliación de las actividades administrativas del gobierno de los hombres, bajo los límites impuestos por la

7 De allí la famosa expresión tomasiana de “ver para creer”: la comprobación empírica, terrenal, de una verdad bíblica, permitía reforzar su validez y generar así más adhesión a la fe católica. En el caso de que existiera una contradicción entre demostración empírica y doctrina de fe, se consideraba que la experiencia empírica estaba errada.

8 Es de notar que el aumento de las actividades administrativas, con un alargamiento de la cadena jerárquica, se debió también, en parte, a las consecuencias de la mortandad causada por la peste negra. La disminución de la población generó mecánicamente una mayor concentración de la propiedad de las tierras. Con propiedades más extensas, el ejercicio del dominio personal tuvo que ser delegado a otras personas de confianza.

9 Definición RAE, 2020: “Cuaresma: en algunas iglesias cristianas, es el tiempo litúrgico de preparación para la Pascua de Resurrección, desde el Miércoles de Ceniza hasta el Jueves Santo, y se caracteriza por ser un período de penitencia”. Véase también <https://www.milenio.com/cultura/cuarentena-origen-y-significado-de-la-palabra>.

10 Bendición que Galileo no recibirá, como se sabe, por su defensa de la teoría heliocéntrica de Copérnico, refutando así la teoría geocéntrica defendida por la Iglesia. Galileo fue censurado en 1616 y condenado en 1633 por la Santa Inquisición, por introducir doctrinas heréticas.

verdad de la Iglesia (reconciliación tomista), el gobierno intentaba liberarse cada vez más de esa tutela religiosa. Progresivamente, la complementariedad tomista se transformó en rivalidad entre poder del Estado y poder de la Iglesia.¹¹ Entre los siglos XIV y XVIII, la Iglesia verá así su poder cuestionado y progresivamente disminuido, en particular con los tratados de Westfalia de 1648, y la gobernanza medieval resultó ser, a la postre, un periodo de transición entre dos formas de poder esencialmente monopólico: el poder de la Iglesia y el del Estado (como forma innovadora de ejercicio del poder terrenal basado en la razón).

Maquiavelo ([1519] 2014), en sus consejos a los nuevos príncipes (cifrados en *El Príncipe*), develó la hipocresía de un Estado materializado en un gobierno, que estaría al servicio de la Iglesia para corregir a los hombres y coadyuvar en la salvación de sus almas. Las observaciones de Maquiavelo develaban una inversión entre medio y fin. El Estado pasó de ser un medio al servicio de la Iglesia Católica a ser su propio fin: la finalidad del poder político era, de hecho, el poder por sí mismo. Y la religión venía a ser considerada, en sus consejos a los príncipes, simplemente como un instrumento más, un medio adicional a usar para consolidar el poder de Estado. De forma simultánea, la Iglesia Católica debió también enfrentar la Reforma protestante luterana de 1517. El desconocimiento de la autoridad papal (la infalibilidad, como núcleo de los desacuerdos) por los protestantes conducirá a un cisma, tras el cual las principales iglesias reformadas, reconociendo de hecho la preeminencia de la razón en asuntos terrenales, se pondrían bajo la protección de los nuevos Estados. La Iglesia Católica reaccionó lanzando una Contrarreforma, liderada por los “soldados” de Dios de Ignacio de Loyola: la Compañía de Jesús. Los jesuitas tuvieron así gran influencia en el sur de Europa y en América Latina, contrarrestando exitosamente las ideas reformadas en estas regiones y frenando la primacía del poder de Estado frente al suyo en estas regiones.¹²

11 Con Maquiavelo ([1519]1929), se pasó del “estado de las cosas”, con e minúscula, a la invención del concepto de Estado, con e mayúscula. Se erige así una institución mítica que permite en su seno el desarrollo de diversas formas de gobierno terrenal: monárquico, aristocrático, republicano, democrático, etc. El Estado es una de las principales innovaciones desarrolladas por el verdadero laboratorio de innovación institucional que fue la época de la gobernanza medieval para Occidente. Durante esta época, muy creativa, se experimentaron muchas formas y diseños institucionales. Muchas de ellas terminarán siendo parte de las instituciones consideradas como modernas. Se autonomiza lo político —como expresión del poder terrenal— de lo teológico. Maquiavelo ([1519] 1929) considerará la actividad política —orientada a la consecución y preservación del poder político— como un fin en sí mismo.

12 La cultura barroca será la expresión de un momento en la evolución de la relación de fuerzas entre razón y fe, entre Estado racional e Iglesia cristiana (particularmente católica). La cultura barroca representó la incapacidad o la imposibilidad de resolver la contradicción entre estas dos fuentes de verdad, asumiendo las dos al mismo tiempo, contribuyendo así a la constitución de un *ethos* particular para una modernidad conservadora que encuentra su materialización política histórica en el régimen de las monarquías absolutistas ilustradas, representada en particular por la Casa de Borbón (Luis XIV en Francia, Felipe V en España y sucesores) (véase Echeverría 1998).

Las guerras religiosas engendradas por el cisma y concluidas por los tratados de paz de Westfalia (1648) sellaron la pérdida de influencia y la fragmentación de la Iglesia Católica: las iglesias nacionales pasaron bajo el control de los nuevos Estados-nación soberanos, reconocidos por los tratados de paz, y se consolidaron Estados afines a las doctrinas reformadas, principalmente en el centro y norte de Europa.¹³ En el terreno filosófico, Baruch Spinoza (1632-1677), judío proscrito por su comunidad holandesa, defendió, con otros de su época, la idea de tolerancia religiosa en su *Tratado teológico-político* ([1670] 2019). Consideraba que la fe era un asunto de conciencia individual y no de elección colectiva, y que, por lo tanto, los individuos debían disponer de su libertad en materia de religión. Se abrió así paso a la filosofía liberal. Finalmente, en el plano de la reflexión científica, René Descartes (1596-1650) había ya expuesto su *Discurso del método para conducir bien la propia razón y buscar la verdad en las ciencias* ([1637] 2018) donde desarrollaba sus principios para la investigación científica, basados ya no en la escolástica tomasiana sino en las matemáticas.

En el siglo XVIII, la invención de la estadística (del alemán, *Staatskunde*, conocimiento del Estado) y los primeros pasos de la demografía, permitieron al Estado la realización de previsiones.¹⁴ La marcha del mundo empezó a ser entendida como una gran mecánica en donde una serie de fuerzas determinaban el advenimiento de ciertos efectos. Si se lograba conocer y controlar las primeras, se podía predecir la ocurrencia de los segundos (relación causa-efecto). La previsibilidad y el cálculo se volvieron así herramientas fundamentales del Estado para definir y desplegar su acción administrativa. Gobernar empezó a concordar con prever. Estos nuevos instrumentos permitieron a los gobiernos una acumulación de poderes conducentes al establecimiento progresivo de los Estados absolutistas de los siglos XVII y XVIII. Todos los poderes legislativos, judiciales y ejecutivos, se concentraron en la figura del monarca, obligándolo a crear una administración pública cada vez más amplia y activa en todos los asuntos,¹⁵ con el fin de preservar y aumentar el poderío del Estado nacional. Definitivamente, con la consolidación de un régimen absolutista se rompió la articulación entre fe y razón establecida en la *Summa Theologiae*, que caracterizaba la gobernanza medieval hasta el siglo XVII y el reconocimiento de la soberanía de los Estados nacionales (1648). Por esta razón, Luis XIV (1638-1715) pudo pronunciar sus célebres palabras: *L'Etat, c'est moi!* (“el Estado soy yo”). Inicial-

13 Los tratados de Westfalia de 1648 dan vigencia al principio de *cuius regio, eius religio*, “tal príncipe, tal religión”. Se reconocen tres religiones: la católica, la luterana y la calvinista.

14 Antoine Deparcieux escribe en 1746 un *Essai sur les probabilités de la durée de vie humaine*, que permitirá el inicio de las primeras compañías de seguros de vida.

15 Es hacia 1750 que Vincent de Gournay creó el neologismo de “burocracia” (poder de los escritorios) para denunciar la actividad que obstaculiza innecesariamente un proceso determinado.

mente concebidas como monarquías absolutistas de derecho divino, estos Estados se fueron transformando, con los avances de las ideas de la Ilustración, en monarquías absolutistas ilustradas (o despotismo ilustrado), confirmando la progresiva preeminencia del Estado, de la razón y del conocimiento científico sobre la Iglesia y sus dogmas religiosos como fundamentos de la acción gubernamental. Estos momentos de equilibrio delicado, de contradicción e incertidumbre entre preeminencia institucional de la Iglesia o del Estado como fuentes de verdad y de autoridad legítima, será generadora durante la Contrarreforma de una cultura barroca, particularmente significativa para el sur de Europa y América Latina, que intentó construir una manera de vivir sin resolver la contradicción entre la razón y la fe.

Es en este contexto de avance de la Ilustración que los antiguos Tratados de Policía fueron revisados de manera sistemática, en particular desde la academia alemana, para convertir estas simples compilaciones de normas en una Ciencia de la Policía (*polizeiwissenschaft*) que aspiraba a la selección rigurosa de normas de acción válidas, comprobadas empíricamente. Bajo el impulso de J. von Justi (1717-1771) la labor administrativa se convirtió en una disciplina académica que se investigaba y enseñaba en las universidades, que se emparentaba con la ciencia cameral más dedicada a la gestión de las finanzas de los reinos. Esta nueva disciplina puede considerarse como el crisol de la ciencia moderna de la gestión pública y de las políticas públicas. Con la Ciencia de la Policía, la administración se profesionalizó mediante la producción de un saber empírico y científico que se puso al servicio del Estado absolutista (en particular con el mercantilismo). De esta manera se desarrollaron diversas *policías*, entendidas como el conjunto de personas y de normas encargadas de administrar y vigilar los diversos sectores de actividades: policía de los mercados, policía de extranjería, policía de la construcción, etc., y también una policía sanitaria. El Estado absolutista entendió la importancia de disponer de conocimiento sobre su territorio y sus habitantes, y la necesidad de garantizar a éstos un cierto bienestar para obtener a cambio su lealtad. El lema del Estado absolutista, “Todo para el pueblo, pero sin el pueblo”, refleja esta concepción política. Con ella se consolidó entonces el régimen político del despotismo ilustrado, dirigido por un dictador benevolente y paternalista, con un fuerte intervencionismo en la sociedad basado en el conocimiento ilustrado para permitir el fortalecimiento del Estado, en un contexto de competencia y rivalidad entre el novel sistema de naciones. Esta perspectiva correspondía a la concepción defendida por Hobbes ([1651] 2018), en su *Leviatán* quien veía al Estado como el garante y el tutor del pueblo que sufría una “minoría de edad” política permanente.

En relación a la policía sanitaria (Frank 1779), el uso de métodos científicos para observar y contener las enfermedades infecciosas empezó a desarrollarse en 1662,

en Londres, donde John Graunt, al hacer observaciones sistemáticas acerca de las causas de mortalidad en las parroquias, inició la demografía y a la epidemiología modernas. Sus observaciones servían como instrumento para alertar sobre brotes de enfermedades infecciosas, peste y cólera en particular, lo que permitía a los ricos alejarse de la ciudad. También las observaciones permitieron establecer la existencia de algunas relaciones causales en la propagación de las infecciones, en particular mediante la contaminación del agua y por la disposición inadecuada de desechos y de aguas negras. Estas observaciones epidemiológicas condujeron a la implementación de medidas preventivas, como el mejoramiento de la sanidad y la higiene urbanas mediante la canalización de las aguas negras. Así, en el siglo XVIII, el Estado se fue preocupando por la salud de los habitantes tomando medidas administrativas para reglamentar las profesiones médicas, el tratamiento de las epidemias, el control de medidas de higiene y difundiendo ideas nuevas en materia de salud. Se trataba de disponer, mediante una aplicación coercitiva y paternalista de normas sanitarias, de una población sana (Vallin y Meslé 2006, 312), lo que permitía favorecer el enriquecimiento de la nación y del Estado.

El Estado moderno y la ciencia administrativa

El despotismo ilustrado concebía el progreso de la sociedad (una noción novedosa en su época) mediante el uso de la razón científica, pero sin liberalismo. Es decir, una modernidad conservadora. Sin embargo, la difusión de las ideas liberales había preparado el terreno a las revoluciones americana (1776) y francesa (1789). Estas marcaron los triunfos de la razón y de la filosofía liberal sobre la fe y el conservatismo religioso como caminos hacia la felicidad humana. Desde entonces, la legitimidad de la actividad política administrativa debía fundamentarse exclusivamente sobre la razón y la verdad científica. Así, el utilitarismo de Jeremy Bentham (1748-1832) postulaba el logro de mayor felicidad para el mayor número de personas mediante un comportamiento individualista basado en el balance entre penas y placeres. Charles Darwin (1809-1882) explicó que las especies —y al interior de estas los individuos— competían entre sí y que era natural que sobrevivieran, respectivamente, sólo las especies y los individuos más aptos; y las tesis de Thomas Malthus (1766-1834) consideraban las guerras, hambrunas y epidemias como fenómenos naturales para limitar el crecimiento exponencial de la población, mientras la capacidad de producción alimentaria solamente aumentaba aritméticamente.

En lo político, se fue imponiendo la idea del barón de Montesquieu sobre la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como formas de buscar

equilibrio entre los poderes, actuando como contrapesos; se proclamaron los derechos individuales de los ciudadanos y, en lo económico, se popularizaron las tesis del libre mercado de Adam Smith (1723-1790), consideradas como fundadoras del capitalismo. Se puede, sin embargo, dividir este triunfo de la razón en dos fases históricas distintas en relación a lo político: primero, el siglo XIX con el Estado mínimo, o el Estado gendarme; y luego, una segunda fase durante el siglo XX, con el Estado intervencionista o de bienestar.

La primera fase estuvo marcada por la implementación progresiva, no sin dificultades o retrocesos, del liberalismo en lo político, con la concepción republicana (un hombre equivale a un voto, y la democracia representativa, división de los poderes), y en lo económico, con la aplicación del lema liberal *laissez faire, laissez passer* (“dejen hacer, dejen pasar”). Por su lado, las ciencias en general (naturales y sociales) tuvieron un desarrollo disciplinar “moderno” importante siguiendo el método positivista expuesto por Auguste Comte (1798-1857). Si bien esta perspectiva liberal fue dominante, no carecía de enemigos conservadores, en particular la Iglesia Católica. En los países católicos del sur de Europa, y por extensión en América Latina, el liberalismo económico, particularmente en la industria, fue menos dinámico; y el liberalismo político, más contenido en comparación con el norte protestante. En su famoso texto *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, el también protestante Max Weber ([1905] 1991) explicaría que este contraste era una consecuencia de los diferentes comportamientos en lo social y en lo económico promovidos por cada una de las éticas religiosas (oponiéndose así a la perspectiva estrictamente materialista de Marx).

En el Estado moderno, la organización y actividad administrativas debían también ser fundamentadas en la razón y el cálculo. La administración debía convertirse en un objeto de ciencia cuya tarea sería la determinación científica de los medios más eficaces para lograr los objetivos políticos. Charles-Jean Baptiste Bonnin (2004), que vivió de 1772 a 1846, publicó en 1808 una obra señalando los principios de la administración pública, quedando como el fundador de la ciencia de la administración pública. Esta disciplina nueva se inscribió, como todas las ciencias modernas, en la línea del positivismo comtiano. En América Latina, esta perspectiva, liberal, sería retomada y desarrollada por el colombiano Florentino González (1805-1874) en su obra pionera *Elementos de Ciencia administrativa* ([1840] 1994).

Sin embargo, la gestión pública del siglo XIX estuvo atravesada por una doble tendencia. De un lado, las ciencias aportaban conocimientos importantes para orientar la toma de decisiones, previendo lo que podría ocurrir (incluyendo acciones preventivas para un suceso no deseado), y guiando hacia lo que debería ocurrir (transformar la sociedad hacia situaciones y objetivos deseados). Pero del otro, la

ciencia positivista estaba también legitimando la naturalización de la competencia individual, de los mercados autorregulados, tanto en lo económico (libre mercado) como frente a la supervivencia humana (darwinismo social, maltusianismo). En consecuencia, con esta concepción, lo más pertinente u óptimo para la sociedad era seguir el curso impuesto por las leyes naturales, y el Estado moderno debía actuar para facilitar este curso natural que conduciría a la armonía. De modo que resultó lógico el concebir la mínima intervención del Estado. De esto se deriva que las actividades de la administración pública tenían que ser muy limitadas y únicamente destinadas a garantizar las funciones esenciales mínimas como el orden público, la propiedad privada, el libre comercio, la administración de justicia y la seguridad exterior (Estado gendarme). Es más, la actividad burocrática estaba incluso considerada como una pandemia que afectaba la democracia representativa en su componente legislativo: el filósofo conservador Carlyle consideraba en 1850 que la burocracia era “una plaga continental” (Drewry 2014, 16).

En este contexto de un Estado mínimo, durante un siglo XIX caracterizado por brotes de cólera y tuberculosis, el control de las enfermedades y epidemias se distinguió principalmente por el desarrollo del movimiento higienista. Como la ciencia médica consideraba aún que estas enfermedades se debían a los venenos presentes en el entorno, las teorías higienistas buscaron guiar la decisión política para la gestión de las masas poblacionales mejorando las condiciones de vida y del entorno, para reducir los “miasmas” en el agua, el aire, en las residencias, etc. (Vallin y Meslé 2006, 317). De modo que la arquitectura y el urbanismo promovieron el rediseño de los edificios y de las ciudades (por ejemplo, Haussmann en París) para mejorar la circulación del aire y tener mejores condiciones de salubridad.¹⁶ Se emprendió en particular la canalización de las aguas negras y del agua potable. Sin embargo, existieron muchas resistencias a estas políticas por sus costos, pero también por la concepción política liberal, relativa a la primacía de la libertad y la responsabilidad individuales y de la selección natural. En muchos casos, los grupos sociales adinerados terminaron dispuestos a financiar este tipo de obras, directamente o a través del impuesto, con el fin de protegerse de las enfermedades infecciosas. De este modo, en términos de política sanitaria y de lucha contra las enfermedades infecciosas, los avances fueron más bien indirectos, a pesar de algunas experiencias de política preventiva tal como vacunaciones contra la viruela.

Es solamente en la última década del siglo XIX que fueron desarrolladas vacunas en contra de la rabia, el cólera, la fiebre tifoidea y la peste. Estos avances fueron posibles gracias a Louis Pasteur, quien descubrió los microbios y el rol de estos en la transmisión de numerosas enfermedades en 1878. En el caso de la pandemia de

16 Para el caso de la ciudad de Medellín, en Colombia, véase González Escobar (2007).

la gripa española de 1918-1920, que causó la muerte de entre 20 y 50 millones de personas (entre estas, la de Max Weber), no se tomaron importantes medidas para su control, tanto por el marco ideológico liberal predominante ya descrito, como por su coincidencia con la finalización de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Sin embargo, la repercusión de esta y de la revolución rusa de 1917, condujeron a redefinir el papel del Estado en la sociedad.

El desarrollo de la teoría administrativa, apenas esbozada por Charles-Jean Bap- tiste Bonnin (2004), ocurriría realmente solo a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, con los aportes de Woodrow Wilson (1856-1924) primero, y luego con los de Max Weber (1864-1920), Frederick W. Taylor (1856-1915) y Henri Fayol (1841-1925).¹⁷ Fue un momento en que la expansión de la revolución industrial transformó profundamente las condiciones de producción, de trabajo y de vida de grandes masas de población, mediante la creación de fábricas y organizaciones pri- vadas y públicas de gran tamaño, agrupando miles de personas en un mismo lugar o en una misma empresa.

Con Max Weber ([1905] 1991), el término burocracia dejó de ser entendido en su significado peyorativo en tanto que abuso de poder, sino que se definió como el modo ideal de la organización moderna racional (legal racional). La administración racional o científica, tanto en el sector privado como en el público, debía, para ser eficiente, tomar la forma de una jerarquía piramidal, con una estricta y precisa es- pecialización vertical y horizontal de tareas definidas solamente, según F. Taylor, ya no en base a las prácticas de observación y medición o, peor, de costumbres, sino en los “métodos racionales y el cálculo” (Dunsire citado en Drewry 2005, 65).¹⁸ Taylor (1911) desarrolló una ciencia de la organización aplicable al conjunto de las activi- dades sociales, para hacer que estas fueran eficientes, ordenadas y disciplinadas, con el fin de lograr rendimientos más óptimos.

17 En 1910 tendrá lugar en Bruselas la primera Conferencia Internacional de las Ciencias Administrativas. En esta ocasión, las ciencias administrativas, consideradas como ciencias aplicadas, fueron definidas como “l'en- semble des connaissances relatives aux services, aux organes, aux personnes, à l'action des administrations et aux méthodes les plus pratiques à employer par celles-ci” (Fisch 2005, 35).

18 Es de anotar que esta perspectiva moderna corresponde también a una concepción ampliamente autoritaria, patriarcal y conservadora del ejercicio de la autoridad, una concepción de la organización que podríamos cali- ficar como despotismo racional o científico, en un tiempo particularmente conflictivo en lo social y lo político, lo cual exacerba las aspiraciones al “orden”. La doctrina administrativa de Fayol, conservador asumido, valora particularmente “la autoridad, la disciplina, la unidad de dirección, la unidad de mando y la subordinación de los intereses particulares al interés general” (Fayol citado en Henry 2012, 242). Esta concepción vertical del poder en la organización será criticada de manera temprana por la pionera (¿feminista?) Mary Parker Follett (1868-1933), la “madre de la administración moderna”. Anticipando de unos años (Parker Follett, 1924) el desarrollo de la teoría de las relaciones humanas de Elton Mayo y de la participación en la empresa, Follett, voz discordante a la corriente dominante, fue sin embargo poco escuchada en su época. Uno de sus principales aportes será de considerar el conflicto como positivo porque era el reconocimiento de la fuerza de la diversi- dad, y que las organizaciones funcionan bajo el principio del poder “con”, y no del poder “sobre”.

Si Taylor (1911) se centró principalmente en los métodos de producción industrial (la función productiva), Fayol (1917) se interesó en la función administrativa y dirigente en la organización. A pesar de que existía, en la época, una cierta rivalidad en relación a la preeminencia de una sobre otra, ambas concuerdan en la necesidad de racionalización de todas las actividades sociales (Henry 2012). La aplicación de los nuevos métodos de trabajo, que significó la burocratización del proceso de producción y el traslado del saber productivo de los obreros hacia los ingenieros y la dirección (Linhart 1976), no se hizo sin resistencia. La Primera Guerra Mundial, con su economía de guerra, será la ocasión de una aplicación a gran escala de los nuevos métodos de trabajo de Taylor para la producción de material militar. El mismo Lenin solicitará el estudio y la introducción del sistema Taylor para aumentar la productividad de manera científica (Lenin [1948] 1918). Al finalizar el conflicto, el método de organización científica de la producción se difundió en todos los ámbitos del proceso laboral.¹⁹

El siglo XX, como segunda fase —particularmente a partir de los años treinta— en el contexto de la edificación de una sociedad socialista en la Unión Soviética, de la Gran Depresión de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial (1939-45), estaría marcado por el retorno del intervencionismo estatal: parcial y oligopólico en los países capitalistas liberales (keynesianismo) y monopólico en los países de regímenes “socialistas” (capitalismo de Estado). Los progresos científicos y técnicos realizados (incluidos los de la ciencia administrativa, particularmente con la organización científica del trabajo de Taylor) implicaron en lo político, un aumento del prestigio y de la influencia de los científicos por sus aplicaciones técnicas prácticas extraordinarias (radio, automóvil, aviación, métodos de trabajo de Taylor, etc.).

El conocimiento científico en general sería entonces percibido como un camino a seguir más confiable que el propuesto por la política, dadas las experiencias bélicas pasadas ocasionadas por las diferentes ideologías políticas en conflicto. Tal y como explicó Habermas ([1968] 1984), la ciencia y la técnica se tornaron en la nueva ideología del progreso tras la segunda postguerra. Sus representantes sometieron el proceso de la decisión política a sus dictámenes, más allá de las diferencias y los conflictos existentes entre las ideologías políticas modernas.²⁰ La experticia técnica

19 “Le dernier mot du capitalisme sous ce rapport, le système Taylor, allie, de même que tous les progrès du capitalisme, la cruauté raffinée de l’exploitation bourgeoise aux conquêtes scientifiques les plus précieuses concernant l’analyse des mouvements mécaniques dans le travail, la suppression des mouvements superflus et malhabiles, l’élaboration des méthodes de travail les plus rationnelles, l’introduction des meilleurs systèmes de recensement et de contrôle, etc. La République des Soviets doit faire siennes, coûte que coûte, les conquêtes les plus précieuses de la science et de la technique dans ce domaine. Nous pourrions réaliser le socialisme justement dans la mesure où nous aurons réussi à combiner le pouvoir des Soviets et le système soviétique de gestion avec les plus récents progrès du capitalisme” (Lenin [1948] 1918, 190).

20 Las obras de Fayol (1917) y de Taylor (1911) tendrán un impacto fundamental tanto en la constitución de las carreras de ingeniería industrial como en la constitución del Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas (IISA) en 1930 en Bruselas. Fayol pronunció la conferencia inaugural del Segundo Congreso de Bru-

y científica, legitimada por los poderes políticos, representó la expresión del triunfo de la razón científica sobre cualquier razón política o religiosa, conduciendo, a su vez, a la pérdida de legitimidad y de influencia tanto de las élites políticas como de los representantes de la ciudadanía (el poder legislativo) en la orientación de las decisiones políticas. Es el triunfo de los profesionales técnicos y de los expertos sobre los políticos en busca de optimización de los recursos. Es el tiempo del ingeniero-rey y de una preeminencia progresiva del poder ejecutivo sobre el poder legislativo. Esta concepción será particularmente fuerte en América Latina, con la adopción de regímenes políticos presidencialistas con una clara preeminencia del poder ejecutivo sobre el legislativo.

En este mismo sentido, los aportes a la teoría burocrática por los autores clásicos de inicios del siglo XX —Weber [1905] 1991; Taylor (1911) y Fayol (1917)— permitieron acrecentar el papel de la ingeniería, de los profesionales y de los especialistas en general, en la determinación y organización de la actividad administrativa. Este contexto fue entonces favorable al desarrollo de un Estado planificador o planeador,²¹ que se encargó de elaborar planes y tomar medidas de prevención de riesgos y de optimización de los recursos en todos los campos: frente al riesgo de guerra nuclear o de epidemia, los riesgos sanitarios, sociales o económicos, etc. Se consideró al Estado como el encargado de actuar para prevenir y proteger a su población de prácticamente todos los riesgos. Igualmente, el Estado fue considerado como el motor para el desarrollo en los países periféricos (Estado desarrollista).

Esta situación permitió que los profesionales y técnicos asumieran la dirección de cada sector administrativo, favoreciendo, además la especialización continua de cada segmento y la expansión del modelo administrativo moderno de la burocracia clásica.²² De esta manera, los profesionales adiestrados a la ciencia administrativa asumieron la gestión de cada sector de actividad directamente (nacionalización) o indirectamente, mediante el establecimiento de una administración especializada en la elaboración de las normas técnicas y de control. Los médicos asumieron el sector de la salud, los educadores determinaron el modelo educativo, los ingenieros orientaron y controlaron las decisiones relativas a la estrategia energética nacional,

selas sobre las ciencias administrativas en 1923, antecedente de la creación del IISA. El título de la conferencia era “La doctrine administrative dans l’État” (Fisch 2005, 37).

- 21 Este movimiento planificador tendrá una intensidad diferente entre los países capitalistas de tipo oligopólico (capitalismo liberal en los países “occidentales”) y de tipo monopólico (capitalismo de Estado en los países “socialistas”).
- 22 Faltaría aquí mencionar las numerosas limitaciones y críticas al modelo administrativo clásico que se formularon en el curso de este período. En esto, se destaca la pionera (e injustamente olvidada) norteamericana Mary Parker Follett (1924), seguida por Elton Mayo (1933) (Escuela de las Relaciones Humanas); y ya después de la Segunda Guerra Mundial, con los trabajos de Herbert Simon (1947) (racionalidad limitada), Michel Crozier (1963) (círculo vicioso burocrático), entre otros.

etc. Basado en el modelo organizativo industrial de Taylor (1911), complementado posteriormente por el fordismo y el Movimiento de las Relaciones Humanas (Mayo 1933). Este modelo de gestión se centraba en una optimización del uso los recursos en función de cada especialidad profesional, y en la producción y la gestión de los inventarios para evitar cualquier riesgo de discontinuidad en la cadena de producción (ruptura de inventario), de manera que se garantizaba el suministro regular de los bienes y servicios solicitados por una población con un poder adquisitivo en aumento continuo.

La prevención de los riesgos sanitarios fue también un sector de actividad importante, frecuentemente asumido por el Estado. La medicina y salud pública conocieron un crecimiento espectacular con el desarrollo, entre otros aspectos, de muchas vacunas,²³ erradicando prácticamente numerosas enfermedades mediante estrategias de salud preventiva (vacunaciones obligatorias). En el campo de la prevención de enfermedades infecciosas, en consonancia con el modelo administrativo dominante, las normas de prevención condujeron a la constitución de instituciones nacionales de salud pública para la vigilancia y control de los brotes epidémicos, consolidada internacionalmente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para prevenir los riesgos pandémicos. Significó, para el sector de la salud pública, el establecimiento de normas para el mantenimiento de reservas e inventarios importantes de material de protección en caso de pandemia. De hecho, esta estrategia de optimización profesional demostró su efectividad debido a la casi eliminación de epidemia o pandemia de gran magnitud entre los años cincuenta y ochenta, particularmente en los países industrializados.

24

El giro neoliberal y la Nueva Gestión Pública

El modelo económico y social instalado en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con una importante intervención pública en la economía y la sociedad, permitió a los profesionales y técnicos, directa o indirectamente, controlar el poder político. Nuevamente, en una lógica maquiavélica de inversión entre medio y fin, pasaron de ser técnicos al servicio de fines políticos, a asumir una postura tecnocrática, usando su saber específico para abusar del poder conferido por este saber, y los administradores públicos volvieron a ser percibidos como burócratas en su sentido peyorativo, usando y abusando de su posición como de una renta.

La crisis petrolera de 1973, seguida por una recesión económica, generó una grave crisis fiscal para los Estados (O'Connor 1973). El aumento continuo de los

23 Unas veinte vacunas fueron desarrolladas entre 1911 y 1992 (Vallin y Meslé 2006, 319).

gastos sociales y de funcionamiento del Estado, ya no podían ser financiados por una economía en crisis. Se criticó y responsabilizó al Estado de bienestar o de providencia, al igual que al Estado desarrollista, por su hipertrofia burocrática y por la ineficiencia de su actividad intervencionista. Se consideró que esta actividad constituía un freno y un obstáculo a la reactivación y crecimiento económicos, que engendraba altos costos de producción, rentas de situación, una limitación de la competencia, entendida como motor central de la innovación técnica. Para los críticos del intervencionismo público, era necesario que la producción de bienes públicos (y privados) se hiciera con mayor eficiencia económica.

A finales de los años setenta e inicios de los años ochenta, con estos argumentos, y a partir de los experimentos de los *Chicago's boys* en el Chile de Pinochet, y con Thatcher y Reagan en el poder en el Reino Unido y los EE.UU. respectivamente, se asistió al retorno de la ideología económica liberal clásica, a favor de un Estado mínimo y de un elogio al libre mercado, que se concretó con la formulación de políticas de corte neoliberal. Eso implicaba el desmonte o reducción hasta donde fuera posible de las intervenciones del Estado y su sustitución por un retorno a la regulación por las fuerzas “naturales” del mercado. Los tecnócratas sectoriales fueron entonces reemplazados por un personal dotado de un nuevo tipo de experticia: la eficiencia económica como medida central, sino única, de optimización del uso de los recursos disponibles. Los “nuevos” economistas, formados en la escuela neoliberal de Chicago, sustituyeron entonces a los ahora anticuados economistas keynesianos.

Con anterioridad, en el sector de la construcción automóvil —actividad paradigmática del modelo industrial tayloriano y fordista—, la empresa japonesa Toyota había transformado exitosamente su modelo organizativo haciendo más eficiente su sistema de producción con el concepto de “justo a tiempo” (*just in time*). Se trataba de producir de manera más óptima, ya no mediante una política de la oferta, sino en función de la demanda real por el producto. De este modo, la producción debía funcionar según el principio de los “cinco ceros” o “justo a tiempo” en una lógica de flujos continuos y no de inventarios (*stocks*): cero defectos, cero papeles, cero averías, cero inventarios, cero demoras. Este sistema postfordista implicaba, de hecho, la revisión de todos los procesos productivos para ganar en eficiencia. Asimismo, permitía el desarrollo de pequeñas unidades de producción especializadas externas a la empresa principal (externalización), que facilitaba una estrategia de subcontratación de empresas privadas que dependían casi totalmente de los pedidos de la empresa principal. Permitía también disminuir los costos salariales y limitar la capacidad de movilización y de presión de los sindicatos de trabajadores. Así, el nuevo sistema generaba una mayor disciplinarización de la mano de obra, ya que el

individuo o el grupo (el círculo de calidad), y la pequeña empresa subcontratada, se encontraban sometidos a una presión social y temporal acrecentada para producir y entregar el producto justo a tiempo, debido a la inexistencia de inventarios (lo que significó también una reducción de costo de almacenamiento para la empresa). Progresivamente, este modelo se difundió en toda la industria por su mayor productividad y la reducción del costo del producto final que permitía. Con este modelo, la gestión de la mano de obra se transformó radicalmente, sustituyendo un modelo de gestión basado en la fábrica “fortaleza”, característica del taylorismo y del fordismo, por un modelo basado en la fábrica “difusa” o “fluida” que funciona en red (postfordismo) (Bihl 1990).

Este nuevo espíritu empresarial (Osborne y Gaebler 1994) no tardó en trasladarse al pensamiento administrativo. Inicialmente experimentado en Chile y, sobre todo, en los países anglosajones (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos), este nuevo espíritu²⁴ postfordista, que tomará el nombre de *New Public Management* (en lo adelante, NPM), aspiraba a reemplazar la teoría burocrática clásica, ya ampliamente criticada por sus tendencias hipertróficas, a pesar de sus adaptaciones.²⁵

Los principios promovidos por la noción de “justo a tiempo” postfordista, trasladados a la administración pública bajo el nombre de NPM, se experimentaron y se difundieron a partir de la década de los ochenta, y se volvieron globales en los noventa. La NPM (trasladado al español como Nueva Gerencia Pública (en lo adelante, NGP) pretendía así renovar la gestión pública mediante la implementación de principios y criterios como la eficiencia, la transparencia, la participación, la subcontratación (externalización, en inglés *outsourcing*) y la constitución de mercados competitivos en el sector público, permitiendo así la conversión del Estado burocrático y planificador en un Estado de tipo gerencial, empresarial (Lane 2000), incitativo (De Visscher y Varone 2004) o posburocrático (Barzelay 1998). Se empezó así a desarrollar, sobre el modelo de la fábrica difusa, una administración o gestión difusa, fluida, posburocrática, fragmentada en una multitud de entidades consideradas cada una como un centro de costos particular, en competición entre ellas, generando una mayor optimización y racionalización económicas del trabajo administrativo.²⁶

24 Hood y Jackson (1997, 289) señalan que las innovaciones que representaron la NGP provenían, no de la academia, sino de la práctica y del sector privado. De hecho, según los mismos autores, no existe un texto clásico que fije sus ideas, y se considera como texto insigne un documento oficial elaborado en 1987 por la Tesorería de Nueva Zelanda titulado *Government Management*.

25 En particular por el *Progressive Public Administration* (PPA) (Barzelay 2003, 9).

26 En el análisis del caso australiano (Pusey 1991 citado en Barzelay 2003, 27), desde las agencias centrales de gobierno se inyectó “el racionalismo económico de un extremo al otro del gobierno” y que “los racionalistas económicos ‘capturaron’ las burocracias en línea”.

En América Latina, esta perspectiva se introdujo inicialmente con la llamada Reforma del Estado, promovida con ocasión de la crisis de la deuda que afectó la región (la década perdida de los años ochenta) y a través de la aplicación del Consenso de Washington en los años noventa (Williamson 2004). La NGP, como nueva concepción administrativa doctrinaria (Hood y Jackson 1997), legitimó la reducción, fragmentación y privatización del sector público y se instrumentalizó para la implementación de las políticas neoliberales. Estas políticas significaron entonces el desmantelamiento progresivo de las construcciones y regulaciones político administrativas públicas desarrolladas bajo el dominio profesional de los burócratas y tecnócratas a favor de una regulación centrada en el mercado y promovida por un nuevo personal político administrativo conformado por economistas neoliberales. Privatizaciones y desregulaciones debían permitir una mayor optimización en el uso de los escasos recursos de los Estados tanto en América Latina como también en el resto del mundo.

Posteriormente, alrededor del año 2000, con las crisis tailandesa (1997) y argentina (1998) en particular, que cuales evidenciaron la incapacidad de los mercados de autorregularse, este modelo neoliberal evolucionó hacia un modelo neoinstitucionalista (March y Olsen 1989; North 1993) centrado en un redescubrimiento del rol de las instituciones en la regulación de la sociedad. Con este último, se restableció la necesidad de un Estado con la suficiente capacidad institucional para regular el funcionamiento de los mercados, mediante el establecimiento de reglas (instituciones) tanto nacionales como internacionales (tratados de libre comercio).

Bajo esta nueva perspectiva administrativa, la gestión de todos los sectores de actividad pasó bajo las horcas caudinas de la optimización económica neoclásica o neoliberal y, posteriormente, neoinstitucionalista. Con esta última concepción, vigente hasta hoy en día, se trata de combatir los llamados “costos de transacción” y otros *rentseekers* (captadores de renta de situación) —característicos de la gestión fordistas o burocrática— que incrementan los costos de la producción administrativa y de los servicios públicos y limitan la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Los economistas neoclásicos y neoinstitucionalistas, nuevos gurús de la gestión pública, introdujeron la ideología del “justo a tiempo” y de la competitividad en la gestión pública con el objetivo de reducir el gasto público. Asumieron con frecuencia directamente los cargos directivos de gestión pública (gerentes) en las instituciones públicas, en cargos ministeriales o a la sombra de los políticos, desplazando así a los antiguos administradores tecnócratas.²⁷ Tal como le señalan Hood y Jackson (1997, 290), la Nueva Gestión Pública puede verse “como un desarrollo del movimiento internacional de la administración científica, con su preocupación por eliminar el

27 Véase por ejemplo el caso de Wiesner Durán (1997); y para un análisis crítico, véase Estrada (2005).

desperdicio y medir los productos del trabajo como una condición del control efectivo. Esta preocupación data de las ideas de Taylor, y aún de Bentham, acerca de la administración científica”. Se pretende así pasar de la administración burocrática a la administración posburocrática sobre el modelo de la fábrica difusa mediante la fragmentación y subcontratación privada de gran parte del trabajo administrativo.

Sin embargo, estos nuevos administradores no tardarían en caer en la misma tentación maquiavélica de inversión entre medios y fines para convertirse en verdaderos “econócratas” (Hood y Jackson 1997), usando su conocimiento en economía para abusar de su posición para el ejercicio del poder político. En términos concretos, la Nueva Gestión Pública significó la introducción de mecanismos empresariales de precarización laboral (contratistas) postfordistas para disminuir costos, aumentar la disciplina y la sumisión laborales, e implementar una gestión de proceso de tipo “justo a tiempo”, eufemísticamente denominada gestión de calidad, en la labor administrativa para aumentar la productividad y, más adelante, la eficiencia de la administración pública a corto plazo.

Las consecuencias en materia de administración de la salud pueden apreciarse en la generalización de la privatización y fragmentación de los servicios médicos²⁸ y, en la dirección de las instituciones de salud, el reemplazo de los profesionales de la rama médica por gerentes de formación económica y empresarial. Igualmente, se constata el debilitamiento de la salud preventiva que se percibe como una inversión poco rentable a nivel de cada institución (es más rentable curar que prevenir), y la precarización de la contratación de los profesionales de la salud. Las exigencias de eficiencia y del “justo a tiempo” tuvieron consecuencias que se evidenciaron en la gestión de la pandemia global de COVID-19 durante los primeros meses del año 2020. En la mayoría de los países²⁹ surgieron limitaciones importantes en términos de disponibilidad de material de protección (mascarillas, etc.) para el personal de la salud, de capacidad para realizar pruebas, de disponibilidad suficiente de reactivos para las pruebas, y de disponibilidad de camas equipadas de ventiladores mecánicos en las unidades de cuidados intensivos (UCI), así como en términos de disponibilidad de personal formado.

La gestión fluida posburocrática del “justo a tiempo” se apoya sobre un cálculo y provisión de bienes y servicios según la demanda normal y con lo mínimo de inventarios posible. Además, la ocurrencia de la pandemia de la Covid-19 rompió con las cadenas globalizadas de aprovisionamiento, provocando así el colapso casi

28 La privatización de la salud corresponde a la fase neoliberal; posteriormente, con la creación y reforzamiento de instituciones como la superintendencia de salud (en Colombia), se puede apreciar el giro neoinstitucionalista: se intenta regular el funcionamiento del mercado de la salud.

29 Tal vez menos en Alemania, país que decidió mantener un alto estándar de prevención de riesgos en su sistema de salud.

inmediato de sistemas de salud, cuyo desempeño eficiente está calculado para tiempos normales. Igualmente, se desnudó la desigualdad ante el acceso a la salud que implicó la implementación de la NGP, ya que la política basada en la demanda en salud (por ejemplo, la disponibilidad de camas equipadas para cuidados intensivos) hiciera que los servicios de salud se concentraran en donde existiera capacidad de pago y densidad poblacional. Lo que aleja o dificulta cualquier posibilidad de una igualdad de acceso a servicios de salud.

Como consecuencia, para evitar el colapso de los sistemas de salud optimizados para situaciones normales de demanda, fue necesario frenar de inmediato el contagio por Covid-19, trasladando a los individuos dicha responsabilidad mediante medidas extremas de confinamiento a domicilio y distanciamiento físico, tal como se habían experimentado hace más de quinientos años. ¡La Nueva Gestión Pública gestó así un extraordinario salto hacia atrás en materia de gestión de pandemia, por su menoscabo de la prevención y de la capacidad de atender situación de emergencia! Este modelo posburocrático reveló así su fragilidad ante la situación de cambio rápido de contexto.

Conclusión: ¿del fracaso de la Nueva Gestión Pública al Estado neobarroco?

El recorrido de la evolución del pensamiento político y administrativo en la sociedad occidental a partir del mirador del modelo de gestión de las epidemias permitió mostrar cómo las concepciones filosóficas, políticas y administrativas impactan directamente sobre las condiciones de vida (y de muerte) de las poblaciones. Concebir las epidemias como un castigo divino, o la enfermedad como parte de un proceso de selección natural, o en cambio, tomar medidas de prevención de riesgos en salud a partir del conocimiento científico disponible, y someterlas a unos u otros criterios de eficacia y eficiencia, conduce a prácticas de gestión muy diferentes que afectan claramente la vida y el bienestar de las personas. En este último periodo, dominado por la doctrina de la Nueva Gestión Pública, que privilegia el criterio de la optimización económica, el surgimiento de una pandemia mostró la fragilidad y la incapacidad de ésta para responder de manera eficaz al reto planteado. Esta situación conllevó a casi todos los gobernantes de turno a tomar medidas políticas y administrativas de naturaleza despótica.

Así, muchos gobernantes acudieron al uso de figuras de excepcionalidad (emergencia sanitaria, económica y social, u otra figura similar) para gobernar por decreto. Llegaron a llamar a la unidad nacional para acallar y desvirtuar toda expresión de

disenso, ocupar el espacio mediático cotidianamente y, flanqueado de sus expertos, científicos y funcionarios afines, hicieron gala de su benevolencia presentando sus realizaciones a favor de la salud y la seguridad del pueblo. Esta actuación recuerda claramente la concepción política y administrativa del poder indiviso del despotismo ilustrado. Hoy, el uso de tecnologías digitales para la vigilancia y el control ciudadano supera ampliamente la tecnología de la policía del siglo XVIII, pero la intencionalidad sigue siendo muy similar: todo para el pueblo, pero sin el pueblo.

La gestión de la pandemia de la Covid-19 permitió desnudar la cultura política de los gobernantes. Esta crisis muestra su cultura política profunda, inconsciente, la cual se entiende como el conjunto de las prácticas y disposiciones políticas, intencionales o no, que son habitualmente reprimidas en el discurso público (Scott 1993). Así esta cultura política, similar a un *ethos*, orienta los comportamientos políticos de los gobernantes y, más allá, pueda que constituye incluso la cultura política dominante en la misma sociedad latinoamericana (Echeverría 1998). Así, el régimen político formal de una República presidencialista no parece ser más que una máscara que esconde una cultura política hondamente monárquica y cortesana, y que no olvida tampoco los consejos de Maquiavelo ([1519] 1929), encomendando a alguna divinidad, santo o virgen la protección de la nación.³⁰ El “Estado profundo” colombiano que emerge de la crisis actual —y tal vez pueda aplicarse esta afirmación a todo Estado latinoamericano—, no parece ser otra cosa que un nuevo Estado barroco: una concepción de Estado similar a la época borbónica, cuya esencia es la concentración de los poderes (*L’Etat, c’est moi!*) en un monarca o dictador benevolente, legitimado por una autoridad divina, y que gobierna mediante una gestión pública autoritaria y paternalista, apoyada en un discurso científico, pero disponiendo hoy de herramientas tecnológicas digitales para la comunicación y la vigilancia permanente de sus sujetos.

Frente a esta deriva neobarroca, entre ciencia y creencia divina, es preciso estar alerta y trabajar a la construcción y consolidación de instituciones políticas y administrativas basadas en los valores democráticos y participativos, y diseñar, de manera colectiva, concertada y pragmática entre políticos, científicos y ciudadanos, modelos de gestión de los problemas públicos sensibles a las consecuencias para las poblaciones (Roth Deubel 2018). En términos generales, se trata de sustituir un modelo de gestión basado en la centralidad de la optimización económica posbu-

30 El presidente Duque solicitó a la Virgen, en julio de 2019, que “nos permita ser asertivos en la justicia social, que nos permita tener siempre la humildad y la devoción para cerrar las brechas y para llegarles a los hogares más vulnerables, no solamente con soluciones, sino con el cariño y el afecto de toda una nación” (Presidencia 2019). Y también, el 16 de marzo 2020, en relación con la epidemia de Covid-19, señaló que se despertó pidiéndole a la patrona de Colombia “que nos consagre como sociedad, a nuestras familias, hijos, hermanos y abuelos. Que nos consagre a nosotros. A los que tenemos responsabilidades que nos dé salud para poder guiar los destinos de la Nación” (*El Espectador* 2020).

rocrático (o postfordista), el cual acaba de mostrar su extrema fragilidad frente a lo sorprendente, por una concepción plural, deliberativa y situada de la gestión pública centrada en las necesidades de las poblaciones, como le esboza tal vez la propuesta del Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt 2000, 2007). Una gestión pública que deberá también ser capaz de resiliencia, para enfrentar la creciente incertidumbre ambiental y social que prevalece en nuestros tiempos.

Referencias bibliográficas

- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bihl, Alain. 1990. "La fragmentation du prolétariat". *L'Homme et la société*, 98: 5-20.
- Bonnin, Charles-Jean Baptiste. 2004. *Principios de Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cassirer, Ernest. 1993. *Le mythe de l'État*. París: Gallimard
- Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique, essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Editions du Seuil
- Denhardt, Robert B., y Janet V. Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review* 60 (6): 549-559.
- Denhardt, Janet V., y Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service. Serving, Not Steering*. Nueva York: Sharpe.
- De Visscher, Christian., y Frédéric Varone. 2004. "La nouvelle gestion publique 'en action'". *Revue internationale de politique comparée* 11(2): 177-185.
- Descartes, René. (1637) 2018. *Discurso del método para conducir bien la propia razón y buscar la verdad en las ciencias*. Madrid: Editorial Trotta.
- Drewry, Gavin. 2005. "The Administrative Sciences - The Intellectual Context of an Institutional History". En *IIAS/IISA Administration and Service 1930-2005*, editado por Fabio Rugge y Michael Duggett, 61-79. Amsterdam: IOS Press.
- Drewry, Gavin. 2014. "Les sciences administratives à travers l'histoire (en faisant quelques détours)". *Revue Internationale des Sciences Administratives* 80(1): 5-24.
- Echeverría, Bolívar. 1998. *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- El Espectador. 2020. "Duque, encomendado a la Virgen de Chiquinquirá por coronavirus". 16 de marzo 2020, consultado 10 de mayo 2020. <https://bit.ly/3aZQFEk>

- Estrada, Jairo, ed. 2005. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fayol, Henri. 1917. *Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*, Paris: H. Dunod et E. Pinat.
- Fisch, Stefan. 2005. "Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences from its beginnings to its reconstruction after World War II (1910-1944/47)". En *IIAS/IISA Administration and Service 1930-2005*, editado por Fabio Rugge y Michael Duggett, 35-60. Amsterdam: IOS Press.
- Frank, Johann Peter. 1779. *System einer vollständigen medicinischen Polizey*. Mannheim: C.F Schwan.
- González Escobar, Luis Fernando. 2007. "Del higienismo al taylorismo: de los modelos a la realidad urbanística de Medellín, Colombia 1870-1932". *Bitácora Urbano Territorial* 11(1): 149-159.
- González, Florentino. (1840) 1994. *Elementos de Ciencia administrativa*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Habermas, Jürgen. (1968)1984. *Ciencia y Técnica como "ideología"*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Henry, Odile. 2012. *Les guérisseurs de l'économie. Sociogenèse du métier de consultant (1900-1944)*. París: CNRS Éditions.
- Hobbes, Thomas. (1651). 2018. *Leviatán*. Madrid: Deusto.
- Hood, Christopher., y Michael Jackson. 1997. *La argumentación administrativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management. An Introduction*. Londres: Routledge.
- Lenin, Vladimir. (1948) 1918. "Les tâches immédiates du pouvoir des soviets". En *Oeuvres choisies*: 182-198. Moscú. Acceso 11 de mayo 2020. http://marxisme.fr/Lenine_oeuvres_choisies_en_deux_tomes.htm
- Linhart, Robert. 1976. *Lénine, les paysans, Taylor. Essai d'analyse matériel historique de la naissance du système productif soviétique*. París: Seuil.
- Maquiavelo, Nicolás. (1519) 2014. *El Príncipe*. Buenos Aires: Editorial Austral.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Mayo, Elton. 1933. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Co.
- North, Douglas C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press
- Osborne, David, y Ted Gaebler. 1994. *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

- Parker Follett, Mary. 1924. *Creative Experience*, New York: Longmans, Green and Co.
- Presidencia. 2019. “Presidente Duque pidió a la Virgen de Chiquinquirá guía para que el país supere odios, divisiones, prejuicios y entender que la unidad hace fuerte a Colombia”. Acceso 10 de mayo 2020. <https://bit.ly/3bNuzUq>
- Pusey, Michael. 1991. *Economic Rationalism in Canberra*. Nueva York: Cambridge University Press.
- RAE (Real Academia Española). 2020. “Cuaresma”. En *Diccionario RAE*, Asociación de Academias de la Real Lengua Española. Acceso 10 de mayo 2020. <https://dle.rae.es/cuaresma>
- Ramió, C. 2016. “El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66: 5-34.
- Roth Deubel, André-Noël. 2017. “El análisis de las políticas públicas: de pilar gótico a arte retórico”. *Questiones de ruptura. Revista Interdisciplinaria de las Ciencias Sociales Latinoamericanas* 1(2): 83-98. Acceso 12 de mayo 2020. <https://redivep.com/sitio/wp-content/uploads/2017/10/QUESTIONES-DE-RUPTURA-VOL.2.pdf>
- Roth Deubel, André-Noël. 2018. *Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34518816
- Scott, Peter Dale. 1993. *Deep Politics and the Death of JFK*. Los Ángeles: University of California Press.
- Simon, Herbert A. 1947. *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1st ed.). New York: Macmillan.
- Spinoza, Baruch. 2019. *Tratado Teológico-Político*. Madrid: Editorial Verbum.
- Taylor, Frederick W. 1911. *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, USA and London, UK: Harper & Brothers.
- Vallin, Jacques, y France Meslé. 2006. “Origine des politiques de santé”. En *Démographie: Analyse et synthèse*, editado por Graziella Caselli, Jacques Vallin y Guillaume Wunsch, 303-326. París: Institut National d’Etudes Démographiques.
- Weber, Max. (1905) 1991. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Ciudad de México: Premia Editora.
- Wiesner Durán, Eduardo. 1997. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Williamson, John. 2004. “The Washington Consensus as Policy Prescription for Development”. Conferencia pronunciada en el Banco Mundial, 13 de enero. Consultado 8 de mayo 2020. <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>

Wikipedia. s.f. “Movimiento de los Flagelantes”. Acceso el 2 mayo de 2020.

https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_de_los_Flagelantes

_____ “Disciplinante”. Acceso el 4 mayo de 2020.

<https://es.m.wikipedia.org/wiki/Disciplinante>