

¿Podemos reformar la administración pública?*

Edgar Morin

[Versión original en francés](#)

Las administraciones del Estado constituyen una forma específica de organización con carácter de servicio público, dedicadas a la gestión y al control de las actividades de una nación.

Aun teniendo su carácter específico, la administración estatal obedece a unos principios generales de organización que existen en otros ámbitos:

Principio de centralización.

Principio de jerarquía.

Principio de especialización de las competencias.

A partir de esos principios se desarrollan formas degeneradas o esclerotizadas de administración que pueden calificarse de burocráticas, ya que la burocracia, en el sentido que le damos, es una patología administrativa donde el exceso de centralización le quita cualquier iniciativa a los órganos ejecutores; donde la jerarquía contribuye a la obediencia pasiva y a la ausencia de sentido de responsabilidad de los que no pueden sino obedecer; donde, en fin, la hiperespecialización encierra a cada agente en su área compartimentada de competencia.

La degeneración burocrática se traduce en una rígida dicotomía dirigente-ejecutor y en la extrema compartimentación de los agentes. Son condiciones que inhiben la responsabilidad personal y la solidaridad de cada uno hacia el conjunto.

De hecho, la burocratización genera la irresponsabilidad. Hanna Arendt se había dado cuenta perfectamente de que Eichmann no era más que un burócrata mediocre que “obedecía órdenes”, incluso las más criminales. En Francia, asuntos como el de la sangre contaminada han puesto de relieve una irresponsabilidad generalizada.

En esas condiciones, la irresponsabilidad y la ausencia de solidaridad favorecen la holgazanería y, sobre todo, la corrupción de los funcionarios, tanto más dado que en nuestras sociedades la degradación de las solidaridades tradicionales, el afán de lucro y la obsesión por el beneficio favorecen la instauración de la corrupción en el corazón mismo de los Estados.

La reforma del Estado conllevaría, por lo tanto, una reforma de su administración, en otros términos, la desburocratización.

Principios de organización

Como lo he señalado en otra parte (*Méthode 2. La vie de la vie*), la pertinencia y la eficacia de una organización exigen que sean mejor empleadas las aptitudes y cualidades de los individuos que trabajan en ella. Esas aptitudes y cualidades, como lo hemos dicho antes, se inhiben bajo el efecto de la centralización, de la jerarquía y de la especialización. Aunque desde luego no se puede concebir una administración estatal privada de centro, exenta de jerarquía y desprovista de competencias especializadas.

Pero lo que se plantea es crear y desarrollar modos de organización que combinen:

- centrismo/policentrismo/acentrismo,
- jerarquía/poliarquía/anarquía,
- especialización/poliespecialización/competencia general.

Es un hecho que una organización rigurosamente centralizada/jerarquizada suele ser inhumana para los que solicitan sus servicios. A los solicitantes se les remite de una oficina a otra y siempre con

(*) Documento preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Traducido del francés por **Joëlle Lecoïn-Perera**. Título original: “Pouvons nous réformer les administrations?”

la misma respuesta: “no es de mi competencia”. Los ciudadanos se sienten frustrados y perjudicados. Además, la administración reacciona con mucha lentitud, mucha rigidez y mucho retraso frente a los problemas urgentes y a los desafíos inmediatos; pero cuando se deja una posibilidad de iniciativa y de libertad a los agentes en el terreno de lo inmediato y urgente, aumentan la capacidad de respuesta y la eficacia de la organización.

Se trataría, por lo tanto, de combinar centrismo y policentrismo o, en otros términos, de otorgar una capacidad de decisión a varios centros, unos encargados de ámbitos distintos, y otros de problemas particulares. Haría falta, también, una parte “acéntrica” donde los agentes dispondrían de un margen de libertad y responsabilidad frente a casos imprevistos y en condiciones críticas.

Se trataría de combinar, correlativamente, jerarquía y poliarquía (pluralidad de diferentes jerarquías), y de poder modificar, según las circunstancias, las prioridades jerárquicas. También se debe prever una parte de anarquía; recordemos que la anarquía no significa desorden, sino un modo de organización espontánea mediante interacciones entre individuos y grupos. Se trata, una vez más, de crear espacios de libertad/responsabilidad.

Por último, la especialización debe realizarse después de una etapa de formación más enriquecedora y variada que permita a los agentes especializados ser policompetentes, y colaborar en interacción con los ejecutivos y los responsables del proceso decisorio, dotados de competencias más generales. De todas maneras, la competencia especializada y la policompetencia no deberían plantearse como alternativas, sino como asociaciones mutuas.

En ese sentido, y dentro de ese marco conceptual, se podrían introducir los conceptos del *organizational learning* (aprendizaje organizacional), derivados de los trabajos del MIT, cuyas ideas han sido cristalizadas por Peter Senge, y que incluye cinco prácticas:

- dialogar en equipo;
- promover el desarrollo de las personas;
- definir una visión compartida;
- estar atento a los modelos mentales de cada uno; y
- ejercer el pensamiento complejo (idea añadida por SOL France, asociación que difunde y

enriquece los conceptos y métodos del aprendizaje organizacional).

Todo eso tendería, por lo tanto, a desburocratizar y desesclerotizar la organización social, a debilitar la “jaula de hierro” (Max Weber) de la racionalización y de la mecanización, la mano de hierro del beneficio, y a favorecer la plena utilización de las aptitudes estratégicas, inventivas y creadoras.

¿Racionalizar?

Aquí vemos la diferencia entre racionalidad y racionalización. La racionalidad corresponde a la plena utilización de las aptitudes intelectuales y afectivas de todos los que participan en la administración del Estado, a la debida coordinación de las tareas, a la comunicación y a los intercambios de información, a la utilización de policompetencias. La racionalización, por su parte, obedece a los principios de especialización estricta, de jerarquía rígida, de centralización extrema. Ahora bien, la experiencia muestra que estos principios, aplicados de manera estricta, no son racionales. El principio de ahorro de tiempo mediante la supresión de los tiempos muertos o de los momentos de convivialidad es irracional. En materia de información, la teoría de Shannon mostró que cualquier comunicación verdadera necesita “redundancia” (*redundancy*), es decir repetición, recordatorio, constitución de un saber común. Hace falta añadir que una plena comprensión interpersonal exige aparentes pérdidas de tiempo pero que, en realidad, son ganancias de racionalidad. Como lo revela la anterior cita de Max Weber, la racionalización es una verdadera mano de hierro. La desaparición de los operadores humanos en beneficio de las máquinas automáticas conlleva anonimato y mecanización, que son sub-eficientes y a menudo contra-eficientes.

Poli-reformas

La desburocratización debería incluir la restauración de las responsabilidades y solidaridades, lo que plantea un problema que, aunque vital para el Estado, lo supera. Se trata de una reforma de la sociedad que plantea problemas muy complejos que, sin embargo, deben ser tomados en cuenta. Porque no se podría concebir una reforma del Estado aislada. La reforma del Estado necesita un conjunto de reformas de otro tipo.

Resulta que la reforma del Estado necesita que se regeneren la responsabilidad y la solidaridad no sólo de sus propios agentes o de sus autoridades decisorias, sino también del conjunto de la sociedad de la que ellos hacen parte. Una vez más, la reforma del Estado no puede ser aislada.

En otros términos, la reforma del Estado sólo se puede realizar dentro de un proceso complejo de transformaciones y regeneraciones humanas, sociales e históricas, que incluyen:

- Una reforma de la sociedad.
- Una reforma de la educación.
- Una reforma de la vida (del modo de vivir).
- Una reforma ética, puesto que la moral está basada en la responsabilidad y la solidaridad.

La democracia necesaria e insuficiente

La democracia es la conquista de una complejidad social. Establece a la vez derechos y libertades individuales, elecciones que garantizan el control de los controladores por los controlados, el respeto de la pluralidad de ideas y opiniones, la expresión de los antagonismos y una regulación que impide que se manifiesten de forma violenta. Cuando está bien arraigada en la historia de una sociedad, la complejidad democrática hace de ella un sistema metaestable, que tiene la virtud de mantenerse.

La democracia significa a la vez actividad crítica y control del control estatal por los controlados. El control del control se realiza mediante la organización de elecciones periódicas. La actividad crítica se logra a través del juego y del conflicto pluralista de opiniones e ideas, y de la actividad informadora y crítica de los medios de comunicación en relación con el gobierno y el funcionamiento del Estado. La prensa puede luchar de ese modo, a través de sus denuncias, contra los incontables casos de corrupción de los funcionarios o gobernantes. Pero eso supone una prensa pluralista, lo cual significa una pluralidad de fuentes de información y de investigación, una pluralidad de opiniones, incluyendo las opiniones disonantes y críticas. Ahora bien, la tendencia a la concentración de los medios de comunicación, a su control por grandes grupos financieros, puede inhibir fuertemente la actividad informativa y crítica.

Por otra parte, nuestras sociedades sufren procesos de degradación democrática. Puesto que los desarrollos de la tecno-ciencia han invadido la esfera política, el carácter cada vez más técnico de las decisiones políticas y de los problemas los vuelve esotéricos para los ciudadanos, y son los expertos, y no los ciudadanos, los que disponen de los conocimientos que permiten abordar los problemas técnicos; la competencia de los expertos en un campo cerrado se acompaña de incompetencia cuando ese campo está parasitado por influencias exteriores o modificado por un nuevo acontecimiento. Los expertos competentes son incompetentes para todo lo que excede su especialidad y hacen que los ciudadanos sean incompetentes en los campos científicos, técnicos y económicos cubiertos por los especialistas.

En tales condiciones, el ciudadano pierde el derecho al conocimiento. Tiene derecho a adquirir un saber especializado mediante estudios adecuados, pero como ciudadano está desposeído de cualquier punto de vista abarcador y pertinente. Si bien los ciudadanos pueden aún discutir el manejo del carro del Estado, ya no pueden entender lo que desencadena los colapsos de la bolsa; además, los mismos expertos están profundamente divididos sobre el diagnóstico y la política económica a seguir. Si bien era posible seguir la Segunda Guerra Mundial colocando banderitas en un mapa, ya no se pueden concebir los cálculos y las simulaciones de los ordenadores que desarrollan los escenarios de la futura guerra mundial. El arma atómica ha arrancado al ciudadano cualquier posibilidad de pensarla y de controlarla. Cuanto más técnica se vuelve la política, más retrocede la capacidad democrática.

La continuación del proceso técnico-científico actual, proceso ciego por lo demás, que escapa de la conciencia y de la voluntad de los mismos científicos, suscita una fuerte regresión de la democracia. Para eso no existe ninguna política a implementar de inmediato. Existe la necesidad de una toma de conciencia política de obrar por una democracia cognitiva, es decir de una reforma en el seno de la democracia.

Además, no basta con instituciones democráticas justas y buenas que permitan la participación de los ciudadanos; hace falta una vitalidad democrática, lo único que garantiza el civismo, o sea la conciencia de la responsabilidad y de la solidaridad hacia la comunidad. Si el civismo languidece, la democracia languidece. La no participación en la vida ciudadana, a pesar del carácter democrático de las instituciones, conlleva un debilitamiento de la democracia. Se producen, correlativamente, un debilitamiento de la democracia y un debilitamiento del civismo. Ahora bien, la degradación de la responsabilidad y de la solidaridad a la cual nos hemos referido degrada el civismo y la democracia.

Las democracias contemporáneas se debilitan. Ese debilitamiento tiene muchas causas, entre ellas la distensión del vínculo comunitario y el consiguiente desarrollo de los egocentrismos individuales; las compartimentaciones excesivas que se interponen entre los ciudadanos y la sociedad global; las múltiples disfunciones, esclerosis y corrupciones, incluyendo la económica, en una sociedad que no logra reformarse; la creciente conciencia, en esas condiciones, de la desigualdad e iniquidad. Y por último, un abismo que se ensancha, separando a los ciudadanos de la ciudad.

La democracia crea un bucle no sólo retroactivo (control de los controladores por los controlados), sino también recursivo: la democracia produce ciudadanos que producen la democracia. Si los ciudadanos son sub-productivos, la democracia se vuelve sub-productiva; si la democracia se vuelve sub-productiva, los ciudadanos se vuelven sub-productivos.

La regeneración de la ética es, por lo tanto, indisociable de una regeneración del civismo que, a su vez, es indisociable de una regeneración democrática.

Sin embargo, la democracia no es suficiente, aunque sí necesaria, para regenerar la responsabilidad y la solidaridad.

La ambigüedad de la modernización

La modernización de las administraciones debería, supuestamente, llevar a la desburocratización. Pero el término “modernización” es extremadamente ambiguo y complejo. El proceso de modernización, primero en las sociedades occidentales, luego planetarias, conlleva desarrollos técnicos, económicos, culturales y humanos que tienen aspectos muy positivos para el control de las energías naturales, el aumento de la producción agrícola e industrial y el desarrollo individual. Pero, una vez más, esos desarrollos tienen otra cara: la racionalidad se ha acompañado de racionalización, la economía capitalista ha propagado la ley de la ganancia en numerosos sectores de la vida, el individualismo ha favorecido el egocentrismo. Por lo tanto, el imperativo de modernización no debe ser ciego, debe ser replanteado, tanto más dado que las sociedades más avanzadas ya han entrado en una crisis de modernidad, y que bajo diversos nombres (post-modernidad, modernidad tardía) se intenta relacionar la salida de la crisis con la salida de la modernidad.

La ambigüedad del desarrollo

El término “desarrollo”, incluso enmendado o suavizado bajo la denominación de desarrollo sustentable, sostenible o humano, es terriblemente ambiguo.

El concepto de desarrollo siempre tuvo una base técnica y económica, medible por los indicadores de crecimiento y de ingresos. Da implícitamente por sentado que el desarrollo técnico y económico es la locomotora que arrastra naturalmente al “desarrollo humano”, cuyo modelo consumado y exitoso es el de los países llamados desarrollados, es decir los países occidentales. Esa visión supone que el estado actual de las sociedades occidentales constituye el objetivo y la finalidad de la historia humana.

El desarrollo “sostenible” no hace sino suavizar el desarrollo al tomar en cuenta el aspecto ecológico, pero sin cuestionar sus principios; en el desarrollo “humano” la palabra humana está exenta de toda sustancia, a menos que remita al modelo humano occidental que, por cierto, tiene características básicamente positivas pero también características esencialmente negativas.

Por lo tanto, el desarrollo, noción aparentemente universalista, es un mito típico del sociocentrismo occidental, un motor de occidentalización frenética desatada, un instrumento de colonización de los “subdesarrollados” (el Sur) por el Norte.

El desarrollo ignora lo que no es ni calculable ni medible, es decir la vida, el sufrimiento, la alegría, el amor, y su único índice de satisfacción es el del crecimiento (de la producción, de la productividad, de los ingresos monetarios). Concebido en términos únicamente cuantitativos, ignora las calidades de la existencia, las calidades de la solidaridad, la calidad ambiental, la calidad de vida, las riquezas humanas no calculables y no comercializables; ignora el don, la magnanimidad, el honor, la conciencia. Su avance barre los tesoros culturales y los conocimientos de las civilizaciones arcaicas y tradicionales; el concepto ciego y grosero de subdesarrollo destruye el arte de vivir y la sabiduría de culturas milenarias.

El desarrollo ignora que el crecimiento tecnológico y económico produce también un subdesarrollo moral y psíquico: la hiperespecialización generalizada, las compartimentaciones en todos los ámbitos, el hiperindividualismo, el afán de lucro, acarrear la pérdida de solidaridad. La educación disciplinaria del mundo desarrollado aporta conocimientos, pero engendra un conocimiento especializado que es incapaz de comprender los problemas multidimensionales y que provoca una incapacidad intelectual de reconocimiento de los problemas fundamentales y globales.

El desarrollo lleva en sí todo lo que es problemático, nefasto y funesto en la civilización occidental y no necesariamente lo que tiene de fecundo (derechos humanos, responsabilidad individual, cultura humanista, democracia).

El desarrollo es el remedio que trae el mal contra el cual nos proponemos luchar, es decir la degradación de las solidaridades tradicionales, la disminución de la responsabilidad personal, el desencadenamiento del afán de ganancias y de lucro que generan la corrupción en el seno mismo de la máquina estatal. El desarrollo es anti-ético, mientras que nosotros necesitamos una regeneración ética.

El desarrollo ignora que un verdadero progreso humano no puede partir de hoy, que necesita un retorno a las potencialidades humanas genéricas, o sea una regeneración. Al igual que un individuo lleva en su organismo las células madres totipotentes que lo pueden regenerar, una sociedad (y, más allá, la humanidad) lleva en sí los principios de su propia regeneración, pero dormidos, encerrados en las especializaciones, la rigidez y las esclerosis sociales. Esos principios son los que permitirían sustituir la noción de desarrollo por la de política de civilización (Morin y Naïr, 1997; Morin, 2002).

El bucle reformador

Las reformas no son únicamente institucionales o sociológicas, son reformas mentales que necesitan un pensamiento distinto, una revisión de los términos aparentemente evidentes de la racionalidad, de la modernidad, del desarrollo. La reforma del Estado, la reforma del espíritu y la reforma de sociedad se necesitan mutuamente. La reforma del espíritu requiere una reforma de la educación, que depende, en gran parte, de los Estados. Es decir que la reforma educativa podría ser promovida por el Estado. Pero solamente un Estado ya reformado podría iniciar esa reforma, y solamente una educación reformada podría formar los espíritus que llevarían a cabo la reforma del Estado. Existe, por lo tanto, una relación circular entre esas reformas, que dependen una de otra.

Habría que reformar nuestro sistema educativo porque está basado en la separación: separación de los saberes, de las disciplinas, de las ciencias; produce espíritus incapaces de relacionar los conocimientos, de reconocer los problemas globales y fundamentales, de responder a los desafíos de la complejidad. Debería ser sustituido por un nuevo sistema educativo basado en la vinculación de todos

los conocimientos, y por lo tanto drásticamente diferente del que existe ahora (consultar mis propuestas en ese sentido en: Morin, 1999, 2000a y 2000b). Ese sistema favorecería la capacidad del espíritu de aprehender los problemas globales y fundamentales de los individuos y de la sociedad en toda su complejidad. Estaría arraigado en una educación que permita la comprensión entre las personas, los pueblos, las etnias. Un sistema educativo de ese tipo podría y debería desempeñar un gran papel civilizador. Reforma de la educación y reforma del pensamiento se estimularían mutuamente en un círculo virtuoso. La reforma del espíritu es un componente absolutamente imprescindible para todas las otras reformas, incluyendo la del Estado. Contribuiría a restaurar el espíritu de solidaridad y de responsabilidad.

Las fuentes de la ética son la solidaridad y la responsabilidad. O sea que todas las reformas planteadas, incluyendo la del Estado, requieren una reforma ética que, a su vez, necesita de ellas. La regeneración ética sólo se puede realizar dentro de un proceso complejo de transformación y regeneración humana, social e histórica. Es en ese proceso donde la regeneración ética puede contribuir con las otras reformas, entre las cuales se encuentra la del Estado.

La toma de conciencia de que “la reforma de la vida” es una de las aspiraciones fundamentales de nuestras sociedades puede ayudar mucho a las otras reformas, incluyendo la que regeneraría la ética. La reforma de la vida lleva a la reforma de la civilización y a la reforma ética, que conducen a la reforma de la vida. La reforma del espíritu, a través de la educación, es absolutamente necesaria para la reforma ética (el “pensar bien” de Pascal) y permitiría comprender la necesidad de una reforma de la sociedad y de la civilización. La reforma de la sociedad debería implicar el surgimiento de nuevas solidaridades, la regulación de las ganancias, la primacía de la calidad de la vida, y por ende de la convivialidad. La política de civilización debería contribuir a la reforma de la vida, la cual debería contribuir a la política de civilización. La reforma ética debe, por supuesto, acompañarse de una reforma educativa y de una reforma de la vida.

Reforma ética, reforma de la vida, reforma educativa, reforma social y reforma del Estado son interdependientes y se nutren mutuamente. Más aun: la reforma ética, a la vez implicada e implicadora, está presente en cada una de las demás. Como todo lo que está vivo, la ética es a la vez autónoma y dependiente. Esa autonomía no se debe disolver, pero para regenerarla, hace falta reformar los contextos que pueden llevar a su regeneración: la reforma de las mentes (educación), la reforma de la vida, la reforma social, la reforma del Estado.

Se trata, por lo tanto, de dejar de considerar las reformas como disociables o incluso antagónicas; se trata por el contrario de vincularlas. Las reformas deben concebirse dentro de un esquema de bucle recursivo, siendo cada una producida por la otra y productora de la otra. La regeneración ética de la solidaridad y de la responsabilidad depende de una regeneración general, la cual depende de la regeneración ética.

Por último, al igual que no se puede plantear la reforma del Estado de manera aislada en una nación, las naciones pueden cada vez menos considerarse como aisladas de su contexto continental y, más allá, planetario. Eso significa que la reforma de los Estados depende también de la gestación de una sociedad mundial, de la cual emergen actualmente infraestructuras técnicas, económicas y civilizadoras, pero que aún está desprovista de instancias de decisión y de control para abordar los problemas de vida y muerte que se plantean al planeta. Sólo la creación de una nueva forma de gobernanza, diferente de la de los Estados nacionales pero que contenga aptitudes y decisiones para esos problemas vitales, podría influir desde arriba sobre la reforma de los Estados, que dejarían de ser soberanos absolutos pero conservarían al mismo tiempo su soberanía.

Es sólo el inicio de un proceso incierto y aleatorio. Las situaciones de crisis como las que vivimos actualmente favorecen la toma de conciencia y las reformas, pero al mismo tiempo las soluciones ilusorias y las regresiones de la conciencia. Es precisamente lo que ocurre en esta gigantesca era crítica que sacude al planeta. Puede favorecer la rápida difusión de las ideas reformadoras y abrir formidables posibilidades transformadoras. Es sabido que, en la historia, todo empieza por

movimientos marginales, desviadores, incomprensidos, a menudo ridiculizados. Pero cuando logran arraigarse, propagarse, relacionarse, esos movimientos se convierten en una verdadera fuerza moral, social y política.

Como siempre en el pasado, una reforma del Estado aparecerá de un modo marginal o incluso periférico. Si lo local depende de lo global, lo global depende también de lo local. Quizás la reforma venga de un país de América Latina, donde la reforma del Estado es tan urgente y las capacidades intelectuales y espirituales son tan grandes.

Bibliografía

Morin, Edgar (1980), *Méthode 2. La vie de la vie*, Paris, Le Seuil.

_____ (1999), *La tête bien faite*, Paris, Le Seuil.

_____ (2000a), *Relier les connaissances*, Paris, Le Seuil.

_____ (2000b), *Les 7 savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Paris, Le Seuil.

_____ (2002), *Pour une politique de civilisation*, Paris, Arlea.

Morin, Edgar y Nair, Sami (1997), *Politique de civilisation*, Paris, Arlea.