

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: CONCEPTO, CONTENIDO Y APLICACIONES POSIBLES*

*Francisco Saboya Vargas Ph.D.***

RESUMEN

Recientemente se ha planteado la Modernización del Estado como un concepto referido solamente a la adaptación de estructuras organizacionales de las instituciones públicas al paradigma neoliberal que se ha impuesto en muchos países. Esto, que generó en un comienzo una expectativa positiva de mejoramiento de condiciones de las sociedades nacionales y de la organización estatal, se constituyó después en una desilusión empírica y teórica, pues no ha correspondido a las expectativas de las poblaciones ni a los principios de las ciencias sociales que de manera coherente fundamentan el concepto de Modernización en el de “Modernidad” y en el de “moda”.

Este artículo fundamenta y propone una nueva conceptualización de “Modernización del Estado”, determina sus diferencias con otros campos de estudio y precisa los contenidos social y tecnológico que ella incluye, contenidos de los que puede derivarse la definición de Políticas Públicas concretas en Colombia y en otros países.

PALABRAS CLAVE

Moda, Moderno, Modernidad, Modernización, Nación, Estado, Organización, Sistema, Valores, Cultura, Inserción, Adaptación, Dinámica, Racionalidad, Autonomía, Flexibilidad, Aceptación.

ABSTRACT

Recently, the Modernization of the State has been established as a concept which contains only a reference to the adaptation of the organizational structures of

Fecha de recepción del artículo: 16 de mayo de 2006.

Fecha de aceptación del artículo: 8 de agosto de 2006.

* Artículo que incluye resultados parciales de la investigación que el autor adelantó sobre el tema “La Modernización del Estado como solución a la crisis -El caso colombiano”, sustentada ante jurado de la Universidad de París 1.

** Doctor en Derecho de la Universidad de París 1 –Panteón-Sorbona–, Máster en Derecho de Empresas Públicas de la Universidad de París XI –Sceaux–, Especialista en Empresas Públicas y Desarrollo Económico del Instituto Internacional de Administración Pública –IIAP– de París, Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública de Bogotá, Profesor del Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

the public institutions to the neo-liberal paradigm that has been imposed in a lot of countries. That, which produced at the beginning a positive expectation of improvement of the situation of the national communities and of the state organization, became an empirical and theoretical disappointment, because it wasn't in agreement neither with the expectations of the population, nor with the principles of social sciences that in a coherent way gives a foundation to the concept of modernization with those of "Modernity" and "Mode".

This article lays a foundation and propose a new concept of "Modernization of the State", fixes the differences with another fields of study and also fixes its social and technological contents included in it and from which it's possible to derive a definition of concretes public policies applicable in Colombia and in other countries.

KEY WORDS

Mode, Modern, Modernity, Modernization, Nation, State, Organization, System, Values, Culture, Insertion, Adaptation, Dynamic, Rationality, Autonomy, Flexibility, Acceptance.

INTRODUCCIÓN

Al observar la dinámica de los Estados-nación de diferentes lugares del mundo durante los años 1990 y comienzos del siglo XXI, se pueden constatar cambios que muchos de ellos han identificado como "Modernización".

Diferentes Estados de Europa Occidental u Oriental, de Asia, África, Australia o de las Américas han "modernizado" sus estructuras institucionales, lo que ha inducido a sus dirigentes a tomar en cuenta nuevos criterios

políticos, económicos o administrativos que han generado consecuencias jurídicas.

Algunos países han adoptado orientaciones y ritmos de cambio que les permitieran jugar un rol de primer orden en los procesos de toma de decisiones políticas o económicas, mientras otros han intentado "modernizarse" para adaptar sus estructuras institucionales, jurídicas o de propiedad a criterios de una ideología o para que sus ciudadanos y organizaciones no sean marginados de una dinámica más generalizada en el mundo occidental.

Durante estos años Colombia también intensificó su proceso de Modernización con la reforma constitucional en 1991 —a la que le han seguido otras en los años posteriores—, con reformas de estructuras organizacionales en el ejecutivo, en el legislativo, en la rama judicial, en organismos de control, así como en sus procesos y equipos informáticos, de comunicación, de transportes, de métodos de trabajo u otras áreas que podrían impulsar su modernización tecnológica.

Pero estas reformas no han alcanzado a producir los objetivos de beneficio esperado por la población y que fueron definidos en la Constitución. La identidad nacional y la identidad de la población con su Estado han disminuido. La violencia política, la delincuencia común y el narcotráfico, la pobreza, la marginalidad, el desplazamiento de la población dentro y fuera del territorio nacional, así como la imprevisión frente a desastres naturales anualmente previsibles se incrementan, e incluso se han formado "para-Estados" de diferentes tendencias políticas que han llenado los vacíos en áreas no atendidas por el Estado constitucionalmente esta-

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

blecido y se ha formado un cuadro de crisis del mismo Estado.

Tanto los “vacíos de Estado” como sus disfuncionalidades evidenciaron la falta de “eficacia” o resultados de la gestión estatal. Esta situación ha persistido o aumentado a pesar de las múltiples reformas y aparentes “modernizaciones” que fueron concebidas y aplicadas a partir de la conceptualización y la visión más reiteradas de los últimos años.

Esto lleva a precisar y a definir o redefinir el concepto de “Modernización del Estado” para darle coherencia con conceptos estructurales y más permanentes de las ciencias sociales, para hacer que se convierta en una herramienta que permita mejorar las condiciones reales de la sociedad y el Estado colombianos en un primer momento, para hacer que conceptos rigurosos induzcan un avance de las ciencias sociales y para que otras naciones y Estados se sirvan también de ello en la determinación de políticas públicas de Modernización del Estado.

La pretensión de precisar un concepto de esta naturaleza y con estos objetivos exige una visión universal. Abordar un tema de esta naturaleza, que tiene tal variedad de enfoques y fuentes, pasa por el reto de transformar la dispersión en concreción, pero facilita pasar del concepto a la determinación de políticas públicas y medidas concretas para una nación precisa en una época determinada de su historia

Este artículo aborda solo la conceptualización inicial por ser pieza básica para plantear más adelante temas que se fundamentan en ella, como las opciones teóricas y prácticas de una modernización del Estado, las tenden-

cias mundiales y el futuro posible del Estado-nación o los temas especialmente sensibles de la modernización del Estado —como la determinación de su tamaño, las privatizaciones o nacionalizaciones o el manejo institucional del proceso mismo—, que pueden ser materia de artículos posteriores para la revista “*Diálogos de Saberes*”.

1. PROBLEMA

De acuerdo con los conceptos más permanentes de las ciencias sociales, ¿Qué se puede entender realmente como “Modernización del Estado”, cuál es el contenido que la diferencia de conceptos afines o de la “apariencia modernizante que no moderniza estructuralmente” ni a la nación ni al Estado y qué aplicaciones concretas de mejoramiento social y tecnológico pueden derivarse de ella?

2. METODOLOGÍA

En esta investigación se combinaron los métodos comparativo, analítico y deductivo. Mediante el primero fue posible conocer y diferenciar procesos recientes de “reformas” o “modernización” de Colombia y de otros Estados-nación europeos y asiáticos en el lugar de los hechos y por medios documentales, particularmente de Francia e India, así como los supuestos conceptuales que los fundamentaron.

Mediante los últimos fue posible extraer elementos teóricos e ir a las fuentes bibliográficas que cimentan los conceptos de Estado, Modernidad y Modernización, así como generar las bases de un nuevo concepto de “Modernización del Estado” que propone el autor a la comunidad científica, con fundamento en conceptos estructurantes de las ciencias sociales.

Los documentos tomados como eje para abordar el tema del Estado fueron: “Science Politique 2 L’Etat”, por PHILIPPE BRAUD y “The Social System” por TALCOTT PARSONS. Para Modernización: “Approches de la Modernité”, por JEAN MARIE DOMENACH, “An Introduction to Modernization Studies”, por CYRIL BLACK y “El Discurso Filosófico de la Modernidad”, por JÜRGEN HABERMAS.

Con estos y otros elementos del acervo documental y experiencial del autor en procesos de cambio institucional del Estado durante los años 90 y 2000 se hicieron compilaciones, análisis e inferencias de las que ahora compartimos esta pieza.

3. CONTENIDO

3.1 Contexto inicial

Encontramos el concepto de “Modernización” con contenido y perspectivas diferentes en obras de ciencia política o ciencia administrativa, así como en textos económicos, jurídicos y en la vida corriente, sea por el enfoque de cada ciencia, de cada autor o de cada época.

Así como en un edificio se puede reforzar cimientos, columnas y vigas débiles con materiales más modernos y resistentes, o se puede embellecer la fachada para hacerla más atractiva —es decir, se pueden “modernizar” elementos estructurales o formales—, al aplicar el término “Modernización” al Estado es

posible encontrar también una diferencia entre la modernización de la “esencia” y la modernización de su “presencia”.

Se pueden modernizar elementos que ponen en riesgo su estabilidad estructural o esencial y hacer que el Estado cumpla realmente sus objetivos de beneficio para la comunidad usando métodos y tecnologías altamente productivos, o simplemente embellecer la imagen institucional con estatutos, normas u organigramas “modernos” a los ojos de los ciudadanos, de la prensa, o de otros Estados del mundo sin que haya una reestructuración real que produzca resultados de beneficio para la población.

La primera opción es, lógicamente, la más racional, pues genera los mejores y más duraderos resultados al Estado y a la población que recibe su acción. También es la que merece el estudio y aplicación de las ciencias sociales y de las más avanzadas tecnologías, pues los Estados son organismos vivos, capaces de renovarse para cumplir su función en beneficio de grandes poblaciones humanas en diferentes épocas.

3.2 Nación y Estado como objetos de estudio

Aunque existen numerosas interpretaciones sobre el tema¹, hacemos referencia a la Nación como la unidad compuesta por territorio y población², incluyendo en el territorio la superficie emergida, las áreas marinas y submarinas, el

¹ Nos referimos a autores que conciben el Estado como un conjunto de población, territorio y organizaciones jurídicas e institucionales y que al hacerlo no lo diferencian de la Nación ni distinguen objetos de estudio de las ciencias políticas y del derecho público, como F. RATZEL, R. KIELLEN y otros teóricos de la geopolítica, de la cual se han derivado también enfoques jurídicos presentes en Colombia y otros países latinoamericanos.

² Aunque esta es una definición generalmente aceptada y operacionalmente activa, se considera para el efecto la obra de PHILIPPE BRAUD “Science Politique 2. L’Etat”, Editions du Seuil, Paris, 1997, pp. 21 a 37, que se encuentra de acuerdo con GEORGES BURDEAU, en «L’Etat» Ed du Seuil, Paris, 1970 y «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques», 6a edición, Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence,

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

subsuelo y la atmósfera con sus propiedades geoestacionarias, magnéticas y utilizables para las telecomunicaciones, mientras en la población, se incluye al conjunto de seres humanos que ocupan el territorio nacional, vistos en todas sus dimensiones: demográfica, cultural, económica e histórica: su pasado común y su deseo de futuro común.

Este último, el “deseo de futuro común”, resulta ser, entre todas las dimensiones de observación de la población, el elemento más operativo para construir y proyectar Nación. Es la dinámica de todas las “redes locales, regionales y nacionales”³ de interacción de la población, lo que hace vivir al “sistema social”⁴ y que permite la existencia de la organización estatal.

Las personas, individualmente consideradas o formando parte de redes sociales, son la parte activa que “constituye” el Estado. Asumimos entonces el Estado como la “organización de la nación” encargada de hacer posible el deseo de futuro común de la población y que se encuentra formada por el acuerdo básico de la población –o

Constitución Nacional– y la organización administrativa o institucional encargada de poner en práctica el acuerdo básico.

El Estado contiene entonces una dimensión jurídica, formada por el acuerdo básico de convivencia para el logro de los objetivos del futuro común o Constitución Nacional y las normas que de ella se deriven, y una dimensión organizacional⁵ conformada por organismos –ramas, ministerios, etc.– regidos por diferentes estatutos jurídicos y que en su conjunto forman la que MAX WEBER llama “Empresa Política de carácter institucional”⁶.

En consecuencia, y para los efectos de este artículo, asumimos al Estado como una organización con sus componentes jurídico e institucional, formada por la población para administrar la nación con el fin de alcanzar sus objetivos de beneficio en su futuro común. Visto así, el Estado es diferente de la Nación aunque nace de ella y existe para ella.

Es a esta organización jurídica e institucional a la que se dirige el concepto de modernización que nos ocupa.

Cont. nota 2

Paris, 1974, pp. 139 y ss. y en «Relaciones Internacionales», de FREDERICK PEARSON y MARTIN ROCHESTER, Ed. Mc Graw-Hill, Bogotá, 2000, pp. 38 a 42.

³ MICHAEL MANN, en el artículo “El futuro global del Estado-Nación”, traducido por MARÍA VICTORIA MEJÍA y publicado en la revista *Análisis Político*, de la Universidad Nacional de Colombia, presenta las redes socio-espaciales de interacción que operan en contextos nacionales y una clasificación de ellas que van más allá de las fronteras nacionales.

⁴ Este concepto, es particularmente utilizado y desarrollado por TALCOTT PARSONS en “The Social System”, the free press of Glencoe, New York, 1951, y otras obras en que muestra la función de la integración en la dinámica de las sociedades y su relación con la teoría general de sistemas.

⁵ El concepto “Organización”, del que se deriva lo “organizacional”, alude a las colectividades humanas formalizadas por sus miembros y constituidas para alcanzar uno o varios objetivos. KATZ y KAHN en “The Social Psychology of Organizations”, 2ª ed., Ed Wiley, New York, 1978, AMITAI ETZIONI en “Modern Organizations”, Ed. Engewood Cliffs, N.J. 1977, y otros autores presentan definiciones de organización que coinciden en incluir al Estado y a las empresas privadas, así como a las asociaciones sin ánimo de lucro, las familias y las redes de colectividades humanas dentro del mismo concepto.

⁶ MAX WEBER. *Economie et Société*, trad., Ed. Plon, París, 1971, p. 57.

3.3 Modernidad y modernización

Podemos identificar como modernización, en un primer momento, “el tránsito a la modernidad, desde una etapa previa a ella”, pero ¿qué es “modernidad” y cuál es su relación con los procesos de cambio de las Naciones y los Estados?

El concepto “modernidad” ha ocupado más habitualmente a la sociología, la historia y otras áreas del conocimiento interesadas en la evolución de las sociedades, mientras el término “modernización” se puede encontrar en contextos administrativos, jurídicos y comerciales contemporáneos, además de los inicialmente señalados.

En estos últimos, operativamente más cercanos a la actividad y al estudio del Estado, usualmente se asume la modernización como la “adaptación” a nuevas tecnologías o circunstancias del momento, pero habitualmente no se ha señalado su relación con el origen histórico y el contenido de la modernidad. Resulta necesario entonces referirnos a ella y a los términos “Moda” y “Moderno”, que tienen el mismo origen etimológico.

3.3.1 Moda y modernidad

“Moda” hace referencia a una manera colectiva, más común de vivir, de actuar y de pensar en un país o en una época determinada de la historia, y en el campo de las estadísticas, la “moda” es el valor que se repite con más frecuencia. En los dos casos ella representa

una característica común a los elementos de un conjunto como pueden ser los miembros de una Nación.

“Lo individual” que se puede generalizar, como los valores éticos, por ejemplo, al ser adoptados por muchos individuos durante un largo período de tiempo, se convierten en una cultura, estable o permanente, se convierten en “lo social”. Elementos más externos como la música o la forma de vestir, en cambio, resultan más efímeros. Sin embargo, unos y otros cambian criterios o comportamientos individuales. Así, los individuos o las sociedades son considerados “Modernos”, como pueden serlo los valores o la indumentaria más característicos de la época.

El término “Moderno” expresa entonces la propiedad de una persona, de un objeto, de una acción o de una sociedad que consiste en “ser actual”, estar “a la moda” o contemporáneo a una época determinada —llamada “Modernidad”⁷—.

Los historiadores ubican los orígenes del mundo “Moderno” a fines del Renacimiento, cuando la visión y la ética laicas reemplazaron el enfoque religioso europeo del misterio y la fe ciega, por la ciencia y la racionalidad, con consecuencias también sobre las artes que pasan a ser más realistas que simbólicas.

La identidad del mundo moderno incluye una *modernidad económica* definida por una forma de producción y de relaciones capitalistas, una *modernidad cultural*, de un pensamiento laico, comienzo de las ciencias y opuesto a otra forma de conocimiento tradicional dogmático

⁷ Es posible encontrar el término de “Modernidad”, así como algunas fechas y referencias a las duración del período o la edad moderna en diferentes obras, particularmente de origen europeo. Para este punto inicial de definición son particularmente útiles *Approches de la Modernité*, por JEAN MARIA DOMENACH, Editions Ellipse, Lyon, Francia, 1999, cap. 1, pp. 12 a 35 y *Les Impasses de la Modernité*, por CHRISTIAN COMELIAU, Éditions du Seuil, París, 2000, pp. 41 a 45.

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

y una *modernidad política*, con el nacimiento de los Estados Nacionales como organizaciones políticas autónomas.

La modernidad revistió *al individuo* de la capacidad y la responsabilidad de tomar sus propias decisiones, pues antes el clero determinaba criterios y decisiones. Así mismo le condujo a la *ambición de progreso social*, pues considerando que el futuro debe ser mejor que el presente, para alcanzar ese mejoramiento, resulta necesario producir progreso científico, tecnológico, económico. Además la modernidad hizo su aporte a la organización social y a las nuevas relaciones entre el Estado y el individuo, puesto que el individuo libre y dotado de razón es titular de los derechos humanos, de igualdad frente al poder público y de ciudadanía, elementos que implican la existencia de una democracia.

Estas son las características principales de un mundo identificado como moderno y que, aunque no alcanzan a constituir la descripción completa, permiten formar un trazo introductorio de su perfil y definir los componentes más específicos de la modernidad⁸.

En términos generales, “**Modernizar**” es transformar la estructura y la forma de un objeto hasta el punto en que se convierta en semejante a los objetos modernos del mismo tipo, aquellos que cumplen la misma función en el contexto de la modernidad y la “**Modernización**”, es el proceso necesario para hacer que un objeto haga parte

de una modernidad determinada, lo que implica que él se encuentre en una posición premoderna, sufra un proceso de transformación y llegue a tener las características estructurales y formales que corresponden a la época de referencia.

Como nuestro objeto de estudio es el Estado, es necesario precisar que las transformaciones estructurales y formales implícitas en su proceso de modernización son el resultado de procesos sociales y que para que se produzcan transformaciones notorias en las sociedades se requieren períodos de tiempo suficientes para modificar las maneras de pensar y de actuar, así como las relaciones económicas y políticas que ellas implican, mientras que los cambios formales o externos son más simples y efímeros.

El conocimiento y la interpretación de los procesos de modernización se constituyen por consiguiente en una herramienta muy importante para las transformaciones de la sociedad y del Estado, y por consiguiente para la administración pública, para el derecho público y las ciencias políticas, porque de estos procesos se derivan previsiones y prácticas que muestran lo que serán las sociedades donde deben ser aplicadas estas ciencias. Estas previsiones muestran también las tendencias que producen cambios sociales.

El desconocimiento o el conocimiento parcial de los procesos de modernización pueden llevar a malos entendidos

⁸ Existe una abundante literatura relativa a los temas esenciales de la Modernidad y la Modernización. De ella se ha considerado para esta sección del trabajo particularmente *Keywords: a Vocabulary of Culture and Society*, por RAYMOND WILLIAMS, Ed. Fontana, Londres, 1976, p. 174. *An Introduction to Modernization Studies, The Dynamics of Modernization*, por CYRIL BLACK, Ed. Harper and Row Publishers, New York; *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, por MAX WEBER, edición 62, Barcelona; *El Capita*”, por CARLOS MARX, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 14 y *La cultura del Renacimiento en Italia*, por J. BURCKHARDT, Ed. Iberia, Barcelona, 1959, pp. 4 a 10 y 100 a 105.

que tienen consecuencias graves para las naciones y los Estados. Si por ejemplo los cuerpos directivos del Estado y los medios de comunicación conocen poco de los procesos de modernización y están muy interesados en producir efectos publicitarios inmediatos, conducen a la destrucción de instituciones claves que deben mantenerse más allá del corto plazo.

3.3.2 Etapas y escogencia de modernidad

En Europa occidental, excepto España y Portugal, la modernidad comenzó cuando terminó la Edad Media, es decir, hace varios siglos. Dentro de esta ya larga etapa de la historia se pueden reconocer períodos más cortos y transformaciones específicas. Como cada período de la gran modernidad posee características que lo identifican se puede afirmar, con HABERMAS que estos períodos son como la primera, segunda y tercera modernidad o etapas de la modernidad⁹.

Cada época de la historia puede ser considerada como moderna en relación a las épocas precedentes y de la misma manera cada época puede ser antigua de acuerdo con las que le siguen. ANDRÉ MALRAUX reconocía este hecho cuando afirmaba que “para un hombre del siglo XIII el gótico era moderno”.

Aunque exista ese consenso para identificar los comienzos y las características del mundo moderno, la modernidad actual es diferente de la del siglo XIX o del XX en cuanto al manejo de ciertas tecnologías o al tipo de acciones

del Estado, por ejemplo.

En consecuencia, los contenidos de los procesos de modernización de la época actual son diferentes de aquellos del siglo XIX o del siglo XX. El siglo XIX fue identificado como el “Siglo del Progreso” por las transformaciones que trajo consigo para las naciones europeas y americanas, pero en los años 30 se conoció la crisis del concepto de progreso y se comenzó a hablar de “crecimiento económico” como un concepto diferente y también con contenidos específicos que podían ser medidos con indicadores tales como el Producto Interno Bruto.

Después de haber comprendido que el solo crecimiento económico no da el sentido completo de la modernidad buscada, se empezó a utilizar el concepto de “desarrollo” que incluía el desarrollo económico y las variables del mejoramiento social y cultural como objetivos que la sociedad debería alcanzar bajo la conducción de su Estado.

Pero ese modelo de modernidad, que consideraba la economía como el paradigma de la racionalidad, mostró más adelante un nivel de irracionalidad global: la explotación de los recursos naturales y la producción económica a gran escala produjeron desequilibrios al medio ambiente y los beneficios económicos de las empresas produjeron efectos de irracionalidad global que provocan catástrofes sociales y medioambientales globales. Entonces pasó a insistirse en la “crisis del desarrollo” como modelo de modernización deseada.

⁹ JÜRGEN HABERMAS, quien ha profundizado en el tema de la Modernidad, particularmente en su libro *El discurso Filosófico de la Modernidad*, se refiere a los períodos cortos y diferentes dentro de la modernidad utilizando estos términos de manera específica en *Après l'Etat-Nation*, Ediciones Fayard, París, 2000, pp. 86 y 87, donde también analiza las transformaciones que se presentan en los países europeos por la conformación contemporánea de la Unión Europea y la transferencia de competencias hacia las nuevas autoridades supranacionales

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

Nuevos modelos de sociedad postindustrial, nuevos rasgos culturales llamados postmodernos por algunos autores¹⁰ o nuevos modelos de sociedad global, rechazan los paradigmas anteriores y muestran cómo en el nuevo período las nuevas realidades sociales imponen la necesidad de buscar un nuevo modelo de sociedad, una nueva modernidad o una postmodernidad cuyas características son distintas de las del período anterior.

A esta diferencia cronológica de contenidos se agregan también las diferencias entre las sociedades nacionales y aun entre sociedades subnacionales. Las estructuras sociales internas, la estructura de las relaciones internacionales o los medios de comunicación de Colombia y de Francia en los comienzos del siglo XX eran muy diferentes, así como las que hoy se encuentran entre la Sabana de Bogotá y el Chocó.

El proceso de modernización del Estado brasileño para el año 2000, por ejemplo, no podría incluir el mismo contenido ni los mismos objetivos específicos que el de Egipto o el de Nepal, y ninguno de los tres puede ser igual al de Colombia para el mismo periodo.

JORGE ORLANDO MELO concreta algunos de esos elementos comunes cuando señala que se podrían considerar como procesos de modernización “aquellos que conducen al establecimiento: de una estructura económica que tenga capacidad de acumulación constante (...) de un Estado dotado de poder para intervenir en la administración y en la orientación de la economía; de una estructura social relativamente móvil que tenga posibilidades de promoción

social, de iniciativa ocupacional y de movilidad geográfica para los individuos; de un sistema político participativo y de un sistema cultural en el cual las decisiones individuales sean orientadas por valores laicos, lo que incluye el crecimiento de un sistema de educación formal basado sobre la transmisión de tecnologías y conocimientos fundados en la ciencia”¹¹.

Este tipo de sociedad implica, entre otras características, la existencia de una democracia participativa como elemento esencial de la vida política, de un mercado de trabajo asalariado y en general de mercados nacionales ligados a los mercados mundiales, de un Estado que se sustente sobre formas participativas nacionales de poder, de una burocracia racional y eficaz, capaz de hacer cumplir las decisiones del Estado, así como de la existencia de un sistema de clases sociales abiertas y de una dinámica democrática de las organizaciones sociales.

Cuando se observa con un poco más de atención, se constata también que estas son sólo las características externas del sistema de organización política, económica y cultural, pero que ellas son producidas por un proceso originado en una dinámica de **raíces culturales** que ha influido sobre toda la población durante un largo período de tiempo.

Entre estos aspectos se encuentra por ejemplo el cambio de la filosofía y de la actitud que orientan los comportamientos individuales y sociales. Este cambio permite que una sociedad nacional, acostumbrada a buscar y esperar la colaboración externa a fin

¹⁰ JEAN FRANCOIS LYOTARD en *La Condition Postmoderne*, Editions de Minuit, París, 1979, pp. 63 y ss.

¹¹ JORGE ORLANDO MELO, *El Proceso de Modernización en Colombia, 1850-1930*, en *Revista Universidad Nacional* No 20, Medellín, 1985, pp. 31.

de superar sus dificultades, pase a asumir sus propios problemas y a crear las soluciones apropiadas a sus propias circunstancias o de adaptarse a cambios promovidos por otras sociedades, a convertirse en parte de las decisiones y que ellas sean tomadas de acuerdo con sus objetivos particulares de modernización.

Los hábitos de “adaptarse al destino”, es decir, a las condiciones decididas por otras sociedades que buscan su propio beneficio y de acuerdo con sus propias expectativas, o copiar lo que han hecho otros, pueden aliviar por un momento las necesidades de transformación y aparentar modernización, pero luego los problemas de fondo crecen mucho más a medida que el tiempo transcurre y la falta de originalidad se arraiga.

DANIELLE LETOCHA, en un artículo reciente sobre el tema¹², afirma que la modernidad opone la concepción voluntarista de racionalidad a la idea antigua de “destino” y que presenta por lo tanto consecuencias socio-políticas, técnicas y estéticas, como el hecho de **apropiarse de su propio pensamiento** a fin de realizar una acción o un plan y el de superar así las tradiciones y creencias o el de hacerse autónomo no dependiente y rechazar la contingencia, puesto que ella es una forma de irracionalidad cuando uno quiere realizar una acción.

En esta perspectiva, el dilema de actuar o esperar que otro actúe sobre sí mismo, y por consiguiente de conocer su porvenir o ser víctima de la ignorancia sobre su vida futura, se resuelve

en la modernidad asumiendo la autonomía y la racionalidad: evitando así el destino decidido por otros y la contingencia.

Este dilema y esta solución aplican a la persona individual, a la sociedad que es un conjunto de personas y al Estado que es la Institución de la sociedad. El Estado se encuentra también frente a los mismos dilemas y si quiere preservar su existencia, debe imperativamente decidirse por actuar en soberanía: de acuerdo a sus propias interpretaciones y a su propia voluntad.

Otros autores, tales como ANTONIO CASARDI¹³, precisan también esta relación entre racionalidad, modernidad y acción del Estado como un proceso cultural, Individual y social de tránsito:

- De dejarse llevar por el destino a la voluntad de realizar un acción precisa.
- De depender de la decisión de otra sociedad o persona, a decidir su propia vida.
- De la contingencia o improvisación –que arriesga la existencia. individual, social y del Estado– a una previsión continua del futuro.

En consecuencia, el modelo deseable de modernidad resulta de una cultura que cubre a toda la población en un largo período de tiempo y que produce comportamientos habituales, es decir, costumbres.

Los últimos decenios han traído una serie de cambios en aspectos particulares de la modernidad que es necesario reconocer: el modelo organizacional

¹² DANIELLE LETOCHA, *Cómo definir la Modernidad cuando se está aún regido por sus Imperativos*, traducción al español hecha por ANDRÉS LEMA HINCAPIÉ en la revista *Ideas y Valores*, No 112, abril de 2000, Bogotá.

¹³ ANTONIO CASARDI, *Subjectivité et Modernité*, Editorial Presses Universitaires de France, PUF, París, 1999, traducción de “The Subject of Modernity”, Cambridge University Press, 1992.

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

de empresa por ejemplo –aquella que tiene gran cantidad de empleados, grandes edificios y muchas máquinas para producción en serie–, ha cambiado recientemente a causa de la descentralización de la producción, la localización en lugares diferentes, el *outsourcing* o la producción a contrato y hoy se encuentra frente a la generalización a los puestos de tiempo parcial o de las oficinas virtuales que se han desarrollado en los últimos años, entre otros hechos.

Estos cambios han producido autonomía y modificaciones culturales: en la estructura familiar, en la educación y en la estructura social, y es previsible para el futuro encontrar más cambios que merecerán el estudio y sobre todo la proyección de las acciones del Estado de una manera que corresponda a las nuevas circunstancias previstas y no solamente a un modelo que puede convertirse en “pasado de moda” y que debe ser corregido en ciertos aspectos.

Es necesario reconocer también que durante los últimos años se han visto diferencias en la evolución de las sociedades. JEAN FRANCOIS LYOTARD en Francia y otros autores de diferentes países¹⁴ utilizan el término “post-modernidad” para hacer referencia a la condición del saber en las sociedades más desarrolladas o postindustriales y enfatizan que

las sociedades actuales tienen sus propias características, diferentes a la modernidad clásica e inicialmente prevista.

Como consecuencia de este enfoque, aparecen también nuevas interpretaciones que definen las características de un “Estado PostModerno”¹⁵ y determinan nuevas condiciones o tendencias a las que tendrá que hacer frente esta “Empresa Política”.

La nueva época –que ya se ha empezado a vivir–, incluye una valorización de la información y del conocimiento¹⁶, una visión planetaria o global facilitada por las telecomunicaciones, nuevos elementos culturales, en una nueva visión de la economía y de la ecología mundial –donde el medio ambiente refuerza la visión mundial y el beneficio de la empresa individual debe ceder el beneficio de la humanidad– y una nueva visión de los servicios y bienes públicos globales.

En consecuencia, es preciso vislumbrar nuevos escenarios, nuevas perspectivas sobre lo que serán las sociedades futuras y crear modelos de modernidad apropiados para las naciones que se tomen en consideración. Aunque una buena parte de las características de lo que se puede llamar “Modernidad Clásica”, continúan vigentes y siguen siendo puntos de referencia o

¹⁴ El mismo JEAN FRANCOIS LYOTARD en *La Condition Post-moderne*, op. cit., *Le Postmodern Expliqué aux Enfants* y otros libros sobre el tema han sido considerados como uno de los primeros y más políticos escritores de esta corriente, pero se encuentran otros autores como ANTONIO CASCARDI, op. cit., pp. 345 y ss., F. JAMESON autor de *Postmodernism of the Cultural Logic of Late Capitalism*, Ed. Jelin E., Londres, 1991; D. HARVEY con *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell, 1989, o M. MARCHAND y J. PARPARD (eds.) con *Feminism, Postmodernism, Development*, Routledge, Londres, 1995.

¹⁵ JEAQUES CHEVALLIER reconoce, en su obra *L'État post-moderne*, Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., París, 2003, define las características que diferencian al Estado-nación en la época contemporánea, en comparación con el modelo anterior.

¹⁶ DOMINIQUE FORAY, en *L'Economie de la Connaissance (La economía del conocimiento)*, Ediciones La Découverte & Syros, París, 2000, pp. 1 a 17 y 95 a 111, precisa el contenido del concepto y hace la diferencia entre las sociedades contemporáneas basadas en la información y las fundamentadas en el conocimiento.

metas a alcanzar por parte de las sociedades y los Estados que no se cuentan entre los industrializados y modernos de la actualidad, los modelos específicos de modernidad a alcanzar deben incluir también los nuevos referentes.

3.3.3 El rol del Estado

Considerando, con TALCOTT PARSONS, que el Estado debe generar cohesión social en la población y producir o garantizar la producción de los bienes y servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad y viendo que la sociedad va transformando sus necesidades en su camino de búsqueda o de llegada a la “modernidad”, al Estado le corresponde satisfacer esas nuevas necesidades y renovar en consecuencia sus capacidades de producción y su interpretación de las necesidades de la población. Hace poco tiempo no existía la necesidad de comunicaciones vía Internet, por ejemplo, y el Estado ha debido satisfacerla o regular tal servicio recientemente.

Se puede decir, entonces, que la sociedad permea al Estado: que influye sobre él, que las características del período específico de la modernidad de una sociedad son transferidas a su organización, es decir, al Estado. Pero si observamos estas transformaciones durante períodos de tiempo más prolongados, podríamos decir que la historia de la modernización de un Estado se confunde con la historia de la modernización de su sociedad.

A medida que una sociedad alcanza lo que eran las expectativas de vida moderna para un período preciso de su historia, ella modifica la visión de su futuro de una manera consciente o inconsciente, y para alcanzar a esta nueva visión ella demanda nuevos bienes y servicios públicos. En este

permanente devenir al Estado le corresponde, de una parte, ayudar a crear esta visión, identificarla o interpretarla e identificar el tipo de bienes y servicios que deben ser producidos dentro de este futuro y, de otra, el Estado debe solucionar esas demandas (...) o de otra manera dejará a los particulares la responsabilidad de esta producción y decidir si él conserva su rol de regulador.

La **identificación** de este futuro o modernidad específica y la **conducción** de la sociedad toda entera hacia una nueva visión implica una acción de todos sus componentes, es decir, las personas individualmente consideradas. Los grupos que tengan intereses sociales o económicos y particularmente el Estado.

Pero además, existen diferentes niveles de modernización en el seno mismo de una sociedad nacional y tanto los sectores modernos como los antiguos demandan bienes y servicios públicos apropiados a sus propias demandas sociales. En Colombia, por ejemplo, en el mismo territorio nacional coexisten personas y organizaciones de un primer nivel de modernización, con comunidades u organizaciones premodernas y cada uno hace al Estado sus propias demandas.

En consecuencia, al Estado le corresponderá ver cómo satisface estas demandas: hacer lo que se espera de él y si para ello fuera necesario producir bienes o servicios públicos antes inexistentes y si para diseñarlos es necesario realizar investigación científica o social, deberá hacerlo. Con el mismo fin deberá clarificar la visión del futuro colectivo, modificar las funciones que él cumplía anteriormente, transformar sus métodos de producción, cambiar sus propias estructuras internas, transformar la visión de los dirigentes y de los funciona-

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

rios públicos y transformar otros elementos de su propia estrategia general. Es preciso hacerlo con el fin de cumplir su propio objetivo de satisfacer las demandas sociales. Al hacerlo va logrando su propia modernización.

En síntesis, el Estado moderniza a la sociedad y es modernizado por ella y esa influencia mutua produce una dinámica de avance compartido de la que no puede aislarse la organización estatal. Si se aísla o si su capacidad de responder a las demandas sociales se rezaga, pueden aparecer formas espontáneas de organización de ciudadanos que intentan satisfacerlas y en casos extremos el Estado puede ser sustituido por organizaciones diferentes a él.

3.4 Entonces: ¿qué es y qué contiene la “Modernización del Estado”?

El concepto de modernización es aplicable a la Sociedad Nacional—ver: la Nación— y al Estado. La una y el otro han sido y pueden ser objeto de procesos de modernización. Además, en lo que concierne particularmente a la Modernización del Estado, ella puede ser predecible y “manejable” o administrable en función de las previsiones sociales y de la aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos a proyectos específicos.

Para administrar o gerenciar tales proyectos de manera correcta es necesario contar con los conceptos y técnicas precisos y limitar su campo de acción. La teoría de la modernización acopiada en las páginas precedentes y en sus fuentes, los procesos prácticos de modernización y reforma de los Estados observados en los últimos años en diferentes continentes, así como su literatura, nos permiten inferir e iden-

tificar el campo específico de la Modernización del Estado y nos aproxima un concepto que nos sirve como punto de partida para estudiar el tema y hacer aplicaciones concretas.

Por ello, después de haber constatado que resultaba necesario utilizar una fórmula verbal como punto de partida para limitar el campo de la Modernización del Estado, y que entre los documentos y experiencias recogidos durante los últimos años se habla del tema, de casos vividos en ciertos países y épocas, y de su contenido pero que no se le ha definido como tal, se vio la necesidad de verbalizar el concepto: de limitarlo para hacerlo más tangible y para que de ello se derivara la definición: de su campo de estudio, de las diferencias entre ella y los elementos que contiene de tecnología específica, así como de campos afines o comunes con diferentes ciencias.

Los elementos definidos en los párrafos anteriores han mostrado que la Modernización del Estado implica un ingreso a la modernidad integralmente considerada, que la sola modernización de estructuras de las organizaciones públicas no necesariamente cambia la institucionalidad de una Nación y de su Estado, y hemos encontrado que en el fondo del concepto de modernización están los procesos culturales y entre ellos el cambio de valores que orientan el comportamiento humano y organizacional.

También hemos reconocido que la simple adaptación de un Estado a decisiones o a modelos externos no implica necesariamente una inserción en la modernidad pues, entre otras cosas, después de adaptarse a nuevas modas, aparecen otras más recientes y sigue una secuencia en la que siempre se será “atrasado en adaptación a lo

nuevo del momento” y en consecuencia dependiente de otros, sean estos individuos u organizaciones estatales o privadas, nacionales o supranacionales.

Por ello hemos decidido asumir como Modernización del Estado: *el proceso de inserción de un Estado dentro de los valores, la cultura y la dinámica de la modernidad.*

Este primer punto nos permite precisar algunos de los elementos esenciales de nuestro trabajo. Uno de ellos es identificar los contenidos de los términos usados en esta primera fórmula, que se presentan en las líneas siguientes. Otro es mostrar que la utilización de la expresión “Modernización del Estado”, contrariamente a lo que podría suponerse, es muy reciente¹⁷, pero además nos permite diferenciar este proceso de algunas de sus partes que comúnmente pueden ser confundidas con él.

En primer lugar, al entenderla como **proceso**, la Modernización del Estado se asume como el tránsito entre una situación tradicional o premoderna y la modernidad. Este tránsito o paso sucede en una serie de etapas que empiezan con la percepción de la necesidad de transformarse, continúa con las etapas de planificación –que incluye la definición de objetivos y de indicadores o medidas que permiten evaluar–, la organización de los responsables, la ejecución de los procesos y las evaluaciones técnicas y sociales.

En cuanto a los principios fundamentales del proceso, ellos han sido presentados en las páginas precedentes. Adicionalmente vale anotar que si el modelo de sociedad deseada por la población no coincide con la modernidad clásica, sino con rasgos de la sociedad postindustrial, postmoderna u otra diferente, el proceso como tal sigue siendo un tránsito hacia la visión de la sociedad deseada y en consecuencia puede seguir identificándose como “Modernización”, pues sigue siendo un tránsito hacia el nuevo paradigma de lo moderno o hacia la moda que identifica la nueva época, de acuerdo con los términos definidos al comienzo de esta segunda parte.

En este orden de ideas, podría seguirse considerando como modernización del Estado el proceso de su inserción en el nuevo paradigma o la nueva moda, así se le considere o se le llame de manera diferente a la modernidad.

El proceso es de **inserción**, en el sentido de que se trata de hacer una entrada real de los agentes, de las normas y de las organizaciones del Estado dentro de los valores, la cultura y la dinámica de las organizaciones modernas. Esto produce también la búsqueda de la inserción nacional dentro de la toma de decisiones internacionales como canales de acción conjunta.

No sería posible entonces entender como modernización la simple “adap-

¹⁷ LUC ROUBAN y JACQUES ZILLER en *De la Modernisation de l' Administration a la reforme de l' Etat*, artículo publicado en la revista francesa de *Administración Pública* No 75, de julio-septiembre de 1995, afirman que la utilización de la palabra “Modernización” es muy reciente y que inclusive no es utilizada en todos los países de Europa. Pero ellos reconocen los procesos de Modernización del Estado como diferentes de los procesos de Reforma Administrativa que resultan mucho más antiguos y más estrechos que los de Modernización. En Colombia la expresión “Modernización del Estado” se hizo conocer y tomó fuerza a partir de los años 1990 a 1992, cuando se reformaron las estructuras organizacionales de organismos del Ejecutivo Nacional para adaptarlas al contenido de la nueva Constitución Nacional de 1991. Estas reformas venían siendo preparadas desde los años 1986 a 1990 en las llamadas “Comisiones para la Reforma Administrativa –COPRA–”.

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

tación” formal de las estructuras organizacionales, instrumentos o métodos de trabajo de las organizaciones del Estado a las nuevas modas, pues si los cambios no incluyen elementos esenciales de modernidad que no existían, tales como la racionalidad o la autonomía, el Estado seguirá con las mismas disfunciones y su rol y sus actividades serán premodernas o antiguas. Objetivamente no será un Estado Moderno.

El **Estado**, de acuerdo con los títulos precedentes, está integrado por las normas y las instituciones. La estructura jurídica y las organizaciones públicas se constituyen en elementos centrales del proceso de modernización en la medida en que ellas adopten los valores, la cultura y la dinámica modernas. Su modernización implica esencialmente cambios en las relaciones entre la Nación y el Estado aunque también incluye cambios de estructuras organizacionales públicas.

En cuanto a los **valores de la modernidad**, en las páginas precedentes se ha expresado o insinuado que el proceso de la modernización del Estado implica la adopción, por lo menos, de la **autonomía, la racionalidad y la flexibilidad** dentro del comportamiento cotidiano real de los individuos, las colectividades y las organizaciones públicas.

La autonomía deriva del hecho de que la modernidad implica una capacidad de decidir y de actuar por su propia cuenta y sin dependencia, lo que indica soberanía, que reemplaza la idea de destino definido por otros. La racionalidad deriva de las tres características psicológicas del hombre moderno y de la organización racional burocrática y la flexibilidad se halla implícita en el concepto del pasaje a una modernidad nueva, lo que implica cambios en diferentes campos entre los cuales está el personal.

Los tres valores esenciales guardan una relación muy estrecha con la **“aceptación”**, que puede ser entendida en diferentes formas: primera, como aceptación mutua entre los participantes del proceso que son los agentes del Estado. En segundo lugar aceptación de la función que corresponde desempeñar al Estado para toda la Nación —y no sólo con algunas de sus partes—. En tercer lugar aceptación del efecto multiplicador que ejercen tales agentes hacia la población, lo que permite también la entrada en la modernidad del mayor número de ciudadanos. Finalmente la aceptación de las innovaciones que incluye la modernización. Este valor hace viable el proceso.

La práctica cotidiana y prolongada de los valores, acompañada de una educación o formación en el tema, producen una nueva “cultura”: comportamientos nuevos y nueva visión para los individuos, las organizaciones públicas y el Estado en su conjunto. Se trata en-tonces de crear y aportar para el acervo cultural del mundo, no sólo de adoptar patrones culturales que resultan extraños a la cotidianidad nacional por estar alejados o no encontrar el contexto o las causas que los han generado. En ello, una vez más se reafirma la necesidad de una participación activa en la producción y difusión cultural.

Finalmente, la participación práctica del Estado en la dinámica política, económica y cultural de la modernidad, es decir, su participación en los procesos mundiales de toma de decisiones, creación de referentes y valores a donde deba dirigirse la nueva modernidad mundial, son así mismo el resultado de la transformación interna y autónoma de los componentes del Estado. Ella se hace práctica en la

dinámica o el comportamiento de las organizaciones públicas que componen el Estado y que juegan un papel activo en esta evolución.

4. CONTENIDO Y APLICACIONES POSIBLES

Después de precisar el concepto y sus componentes, resulta necesario identificar el contenido y las aplicaciones posibles de este concepto de Modernización del Estado. Como en las páginas anteriores se ha podido percibir, hay un origen del tema en la transformación que van experimentando las comunidades a través de su historia. Estos cambios producen también mutaciones en los componentes del Estado. Unos y otros nos conducen a identificar separadamente un **contenido social y un contenido tecnológico**.

El contenido social de la Modernización del Estado hace referencia a la relación entre las demandas sociales de la comunidad y la producción de bienes y servicios del Estado, de una parte, y de otra a las continuas transformaciones de la sociedad nacional y las respuestas del Estado bajo las formas de asimilación de los cambios culturales y de la integración de la sociedad y el Estado.

En cuanto a las *demandas sociales* se podría decir que son muy numerosas, pero que se les puede resumir en las dos misiones de todo Estado que hemos citado desde el principio de este trabajo, a saber: la cohesión o conservación de la unidad nacional de la población y la producción de los bienes y servicios públicos. De ellas derivan los objetivos constitucionalmente reconocidos por cada Estado.

La cohesión o el mantenimiento de la unidad nacional conlleva la unión de todos los sectores de la sociedad dentro de las organizaciones públicas. Esta cohesión permite mantener viva a la sociedad que constituye la Nación e implica que el Estado cumple un papel de árbitro y armonizador de las relaciones entre los actores políticos, económicos y culturales de la sociedad.

Así como la primera misión, el Estado debe cumplir su segunda gran misión de garantizar la producción de bienes y servicios públicos de manera cotidiana con un nivel de calidad que garantice la continuidad del sistema. Si el Estado no llega a cumplir los servicios demandados por los ciudadanos, se pierde la gobernabilidad a través de un círculo vicioso en el que el vacío de tales servicios hace que los ciudadanos pierdan la confianza en el Estado, la falta de confianza conduzca a la evasión fiscal, ésta a un vacío del financiamiento del Estado y por consiguiente a una calidad mediocre de los servicios que produce, más evasión, etc. Esta pérdida de “gobernabilidad” puede provocar daños más graves al Estado y a la Nación.

En cuanto a las *transformaciones sociales*, incluidas aún en el contenido social del concepto de Modernización del Estado, ellas son visibles en las etapas de la historia de las naciones modernas que permiten identificar etapas posibles para naciones en curso de modernización.

Entre las últimas etapas se pueden identificar, como citábamos previamente, las de búsqueda del “progreso” y del “crecimiento económico” posteriormente, seguidas en su orden por la del “desarrollo”, la “crisis del modelo del desarrollo”, la de la “sociedad postindustrial” y la de la “sociedad del conocimiento”.

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

En la etapa más reciente de la historia se transforma la capacidad del Estado, pues las telecomunicaciones trascienden las fronteras con o sin intervención del Estado –y por consiguiente el concepto de soberanía cambia– y afectan otras funciones del Estado. Las tendencias sociales se hacen más homogéneas y en consecuencia las demandas de sociedades premodernas muestran necesidades formalmente modernas y por consiguiente inducen a la conformación de un Estado del mismo tipo.

Dado que el Estado fue creado a fin de satisfacer las necesidades sociales de la Nación y que la población como elemento activo de la Nación demanda elementos de modernidad y más nuevos elementos en el porvenir, el Estado moderno debe ser capaz de producir los bienes y servicios públicos que permiten a la Nación gozar de los elementos esenciales de la modernidad clásica y aquellos nuevos y necesarios del futuro, y además debe excluir los elementos pasados de moda o molestos de la modernidad ya vivida por las sociedades más modernas.

Para llegar a estas capacidades, y una vez el Estado ha tomado conciencia del tipo de sociedad moderna en que se vislumbra convertir a la Nación, el Estado debe pasar por su propio proceso de modernización, es decir, por una serie de transformaciones estructurales y formales como las de la Nación o de la sociedad.

Los anteriores son entonces los elementos esenciales del contenido social de la Modernización del Estado que se ligan con los elementos que conforman su contenido tecnológico.

Para los efectos de este artículo, también hemos denominado **Contenido Tecnológico de la Modernización**

del Estado a la aplicación que se hace de las ciencias y tecnologías al funcionamiento cotidiano del Estado, a fin de que pueda cumplir su misión y objetivos. Esto nos induce también a precisar un *campo extenso* y un *campo restringido*; el primero, o sea la cobertura extensa del contenido tecnológico, incluiría cada una de sus actividades y por consiguiente los procesos tecnológicos de cada uno de los campos a cargo del Estado, tales como la agricultura, las obras públicas, la infraestructura, la salud, la defensa, etc., en una palabra la modernización de los procesos técnicos y de las políticas generales y sectoriales que deben ejecutar la dirección del Estado, cada ministerio y las instituciones que coordina.

El *campo restringido* cubre el proceso de transformación de las entidades públicas en su tránsito hacia la modernidad y guarda una relación muy estrecha con el “proceso general de organización” y con actividades que han sido administradas por cada institución y por la presidencia o por organismos de la “función pública” en diversos Estados del mundo.

El proceso general de organización está constituido por las etapas que permiten conformar la estructura organizacional de una institución, a partir de la determinación de su objetivo y hasta llegar a su etapa de explotación y mejoramiento, e implica la determinación de las funciones generales, departamentos, organigrama, procesos técnicos, empleos, personal, manuales de operación o de procedimiento y manuales de funciones.

Esto implica también la determinación de una política general de gestión de organizaciones públicas en los aspectos administrativos generales y sus interrelaciones, y aunque guarda

una relación con el funcionamiento de todas las instituciones del Estado, se refiere solamente a su desarrollo como organizaciones y a sus relaciones con los usuarios y no a los aspectos puntuales de su actividad técnica.

En cuanto a la “Función Pública de los Estados”, con esta expresión se hace referencia a organismos tales como el ministerio francés de la función pública, de la reforma del Estado y de la descentralización, al departamento de la función pública de Colombia, al Servicio Civil o a la Unidad de Evaluación del trabajo Gubernamental del Reino Unido, instituciones que en los últimos años han asumido esta actividad debido a la proximidad funcional con las actividades originales del “servicio civil” o gestión de personal del Estado.

Una consecuencia lógica de la identificación del proceso de Modernización del Estado, así como de su contenido, es la de *diferenciarlo de acciones que se aproximan y que se convierten en parte del mismo*. Particularmente conviene diferenciar los procesos de Modernización del Estado de los procesos de transformación del mismo, de las reformas administrativas y de las reorganizaciones.

Las expresiones **Transformación del Estado** o **Reforma del Estado** son sinónimos y hacen referencia al conjunto de cambios de las organizaciones públicas que buscan guardar una coherencia entre un proyecto político y la estructura estatal que debe implementar el plan político¹⁸. Este tipo de procesos cubre más que todo las organizaciones del gobierno, es decir, el ejecutivo. La primera expresión es más particularmente aplicable a los proyectos de tendencias ideológicas bien dife-

renciadas, mientras que la expresión “Reforma del Estado” hace referencia más que todo a los cambios hechos durante un período de administración nacional, es decir, durante un período presidencial.

Una **reforma administrativa** es un cambio de estructuras organizacionales que pueden incluir también modificaciones en los métodos de gestión de recursos de una organización pública individual, de un sector o grupo de instituciones coordinadas por un ministerio, o aún de diferentes sectores. La reforma tiende a mejorar los mecanismos de coordinación, productividad –eficiencia– o, en el mejor de los casos, de eficacia de las organizaciones públicas.

Una **reorganización** consiste en cambiar la estructura organizacional de las unidades de servicio –departamentos, divisiones etc.– y los procedimientos administrativos. Este término puede aplicarse a una o a un conjunto de organizaciones.

Además de distinguir la “Modernización del Estado” de algunos procesos contenidos en ella, como concepto y como práctica, resulta indispensable aplicar los principios de las páginas anteriores a la definición y aplicación de las políticas públicas del área, partiendo de la redefinición conceptual precedente y de una reorientación hacia una modernidad autónoma, vigente y fundada en la prospectiva y en los intereses nacionales como primera prioridad que evite la simple actualización en modelos surgidos de intereses externos.

El fundamento esencial de tales políticas es el cambio cultural fundado en

¹⁸ Para precisar esta diferencia resulta útil particularmente la lectura de *Aspectos metodológicos y conceptuales, para la reforma del Estado en América Latina*, por MARCELO SÁNCHEZ y PABLO SIRLIN, CLAD, Caracas, 1992.

La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles

los valores de modernidad y los ideales de futuro común nacional e incluyente, es decir, en la visión de futuro nacional. Su consecuencia inmediata será la definición de normas y programas que prioricen la modernización social sobre la tecnología –poniendo a ésta última a servicio de la primera–. La Modernización del Estado debe ser humanista y proactiva.

CONCLUSIONES

Considerando el impacto social de las organizaciones estatales, la modernización del Estado implica la visión más general y, en consecuencia, se constituye en la más alta categoría de cambios organizacionales humanos, luego de las transformaciones de las Naciones o sociedades nacionales, teniendo en cuenta su influencia en el tiempo, la cantidad de organizaciones públicas y los campos cubiertos.

Las transformaciones o reformas del Estado y las reformas administrativas son procesos de los más externos o cosméticos de la Modernización del Estado, pues en sí mismas no producen su modernización estructural, ya que no generan cultura de modernidad, cohesión social, servicios públicos ni la satisfacción de las demandas sociales para la que es constituido un

Estado. Sólo usan o afectan una parte restringida de la tecnología organizacional que, a su vez, es tan sólo una parte de su contenido tecnológico, de una serie de conceptos, herramientas e instrumentos derivados de las ciencias administrativas. Puede incluso ayudar a constituir una nueva tecnología organizacional a la cual el Estado, como la red más compleja de organizaciones puede, a su vez, aportar muchos elementos para su desarrollo¹⁹.

La aplicación de nuevas **tecnologías** a la producción de bienes y servicios públicos, el mejoramiento de las estructuras organizacionales y de las relaciones entre las empresas, permiten incrementar la **productividad**. El incremento de la productividad o **eficiencia**²⁰ puede mejorar la gestión del Estado y de las organizaciones públicas individuales dentro de ciertos límites.

La transferencia de tecnologías, que consiste en recibir nuevos equipos, capacitar personal, la asistencia técnica o la transferencia de patentes por ejemplo, puede ayudar a arreglar problemas por un corto tiempo, pero si no se han desarrollado hábitos de investigación en ciertos núcleos de la sociedad, se continúa bajo la misma dependencia.

¹⁹ Esta fue una de las conclusiones que el autor vio reforzadas en la experiencia, luego de la dirección, participación o planificación de los procesos de reforma de organizaciones públicas colombianas –tales como el Senado de la República, la Superintendencia Bancaria, el Instituto Nacional de Radio y Televisión, el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, de Empresas Públicas y de Municipios de más de 150.000 habitantes–, así como de su participación en la Comisión preparatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para la reforma del Estado, su rol de consultor independiente o en relación con el Departamento Administrativo de la Función Pública para reorganizaciones o reformas administrativas y en la enseñanza universitaria. El autor ya ha elaborado piezas de esta tecnología en textos como *Precisiones conceptuales para la Gestión de Estructuras*, y otros documentos en versiones iniciales y actualizadas

²⁰ Se presenta aquí el término “eficiencia” como sinónimo de productividad para diferenciarlo de “eficacia”, que es esencial para los efectos de este trabajo y que se presenta en otros trabajos con más detalle. Eficiencia se asume entonces en su forma más general como la capacidad de producir más unidades de un bien o un servicio con menos recursos.

Es necesario reconocer que las demandas sociales son el mejor motor para desarrollar esta atmósfera de investigación, puesto que ellas son una motivación a la búsqueda de soluciones. En la medida que las organizaciones públicas, las universidades, las instituciones de investigación coordinan sus actividades a mediano y largo término, es posible crear y desarrollar esta atmósfera de investigación y por esta vía desarrollar la cultura misma de la modernidad de ser capaces de satisfacer las demandas sociales y, por consiguiente, de manejar sus propias condiciones y su propio porvenir con autonomía.

La investigación tecnológica existe para satisfacer demandas sociales: ese es su objetivo. Por ello, ha de pasar de la búsqueda de la simple eficiencia o productividad de recursos que tanto obsesiona a la administración y a los empresarios particulares, a la búsqueda de “eficacia” o cumplimiento de los objetivos del Estado y de las organiza-

ciones que lo integran, al logro de la rentabilidad y el impacto social.

Como puede percibirse, la modernización tecnológica tiene como objetivo y razón de su existencia, aportar a la modernización social de la Nación e individual de sus asociados. Por ello se ha de reconocer que la Modernización del Estado es un proceso humanista en su origen, en la cultura que sustenta la perspectiva de cada persona, y del Estado, en el origen y en el objetivo de la investigación que promueve y en su destino que es el logro de los ideales de futuro común de la porción de humanidad que habita su territorio.

Este es un proceso a mediano y largo plazo, pero es el único medio para llegar a gozar una verdadera modernidad a largo plazo. Es por ello que se llega una vez más, y por vías diferentes a la conclusión, de que es necesario construir una cultura para realizar un verdadero proceso de modernización constante y sostenido a través del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- BLACK, CYRIL. *An Introduction to Modernization Studies*. Ed. Harper and Row Publishers, NY.
- BRAUD, PHILIPPE. *Science Politique 2, l'Etat*. Ed. Editions du Seuil, París, 1997.
- CHEVALIER, JEAQUES. *L'État Post-Moderne*. Ed. L.G.D.J., París. 2003.
- DOMENACH, JEAN MARIE. *Approches de la Modernité*. Ed. Ellipse, Lyon, Francia, 1999.
- ETZIONI, AMITAI. *Modern Organizations*. Ed. Engewood, Cliffs, N.J. 1977.
- HABERMAS, JÜRGEN. *El discurso filosófico de la modernidad y Après l'État-Nation*. Ed. Fayard, París, 2000.
- KATZ y KAHN. *The Social Psychology of organizations*. Ed. Wiley, N.Y. 1978.
- LYOTARD, JEAN FRANÇOIS. *La Condition Post- Moderne*. Ed. De Minuit, París, 1979.
- PARSONS, TALCOT. *The Social System*, The free Press of Glencoe, N.Y. 1951 y *Le Système des Sociétés Modernes*, Ed. Dunod, Biarritz, Francia, 1973.
- TURAIN, ALAIN. *La Société Postindustrielle*. Ed. Denoell, 1969.
- WEBER, MAX. *Economie et Société*. Ed. Plon, París, 1971.