INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

Roberto Gómez Collado
Presidente

Rafael Arias Valdés
Vicepresidente

César O. Camacho Quiroz

Enrique González Isunza

Héctor Guevara Ramírez

Guillermo Haro Bélchez

Rodolfo Jiménez Guzmán

Alexander Naime Libién

Tomás Ruiz Pérez

Julián Salazar Medina

Rogelio Tinoco García

Santiago G. Velasco Monroy
Consejeros

Regina Reyes Retana Márquez
Tesorera

Moisés Salazar Bueno
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COORDINADORES

María Teresa García Rodea
Coordinadora de Capacitación

Refugio González Valdez
Coordinador de Investigación y Documentación

Gerardo Albarrán Cruz
Coordinador de Difusión y Publicaciones

Humberto Rodríguez Suárez
Coordinador de Administración y Finanzas

Fernando Ruelas Cruz
Coordinador de Diseño Editorial

Guadalupe Torres Rodríguez
Jefe de la Librería

PRESENTACION

Ricardo Uvalle Berrones constituye hoy día uno de los cultivadores más destacados del México contemporáneo de las ciencias administrativas como ciencias del Estado, aspecto que lo caracteriza desde su primigenia obra *La formación de la administración pública capitalista, diferencias entre la administración pública y la administración privada*, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en 1982, a la que siguió su trabajo *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*, en este caso publicado por la prestigiada editorial Mexicana FONDO DE CULTURA ECONOMICA en el año de 1984, y su más reciente obra *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, en este caso publicada por Plaza y Valdés Editores en sendas ediciones en los sucesivos años de 1992 y 1993, en virtud del interés que despertó en el ámbito de la función pública y de los espacios académicos.

Son además innumerables los artículos y ensayos que le han sido publicados por revistas especializadas tanto nacionales como extranjeras —incluida desde luego la Revista de nuestro Instituto—, en donde su línea ha sido permanentemente profundizar en la compleja naturaleza del Estado y la administración pública que le es inherente.

Hoy Ricardo Uvalle, incursiona en la racionalidad que distingue al Estado contemporáneo, por tanto analiza y explica el papel y misión de éste en una época de profundos cambios y transformaciones, donde la emergencia de la sociedad civil y de sus grupos organizados constituye un proceso a todas luces deseable e irreversible; no escapan al análisis los aspectos vinculados a la integración económica y en algunos casos económico-política que se han venido gestando en el plano mundial y sus impactos en el ser y accionar de los estados nacionales.

Explicar la razón y racionalidad del Estado prevaleciente en los umbrales del año 2000, representa una tarea ardua que es emprendida por nuestro autor, partiendo por el estudio de las condiciones históricas en que se gesta

y desarrolla la entidad estatal, aborda de manera precisa la naturaleza de la política hasta situar el *logos de la* Razón de Estado, así, hace referencia a dicho concepto tal como fue concebido por sus cultivadores originales y como puede ser y es interpretado en nuestro tiempo. Uno de los problemas claves que permiten situar la dimensión del Estado y el espacio de acción del individuo y del ciudadano, se puede localizar en la presente obra tratado como *El contenido político y público del Estado*, en donde se delimita y define claramente el espacio en que el Estado mantiene su *Imperium* sobre los individuos habida cuenta de su naturaleza política, y se distingue de aquel otro que constituye el habitat común, es decir, lo público como centro de convivencia, asociación e interdependencia de los ciudadanos, por tanto, susceptible de ser abordado, atendido y fortalecido tanto por el Estado como por la ciudadanía.

> Es en el Estado de derecho —señala Ricardo Uvalle—, donde el espacio público debe entenderse con mayor precisión. Es en la cultura occidental, donde lo público adquiere una connotación humanista, acorde con la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Alude a la participación y expresión de una sociedad celosa de sus derechos y responsable de sus deberes ciudadanos.

Los retos pues que hoy enfrenta el Estado y la sociedad civil encuentran en la debida y equilibrada acción conjunta en el espacio de lo público la solución de los múltiples problemas que caracterizan a la sociedad de fin de siglo.

Asimismo, las causas proceso y consecuencias que presenta el ocaso del estatismo protéico —como lo denomina el autor— coincide con el fin del estatismo protagónico y como contraparte con la consecuente recuperación del espacio público por la ciudadanía, se llega así al concepto y expresión empírica del Estado socialmente necesario y con ello al desarrollo de las tecnologías correlativas al buen gobierno.

Desde luego el trabajo emprendido por Ricardo Uvalle rebasa el mero tratamiento conceptual, categorial e histórico y nos introduce en el campo de las herramientas y tecnologías que es menester desarrollar y poner en práctica ante las necesidades y retos que se presentan a las administraciones públicas en la época actual.

Para las administraciones federal, estatal y municipales la obra que ahora presentamos contribuye de manera fundamental a realimentar un

conjunto de problemas que se encuentran inmersos en la cotidiana tarea de la acción gubernamental, de igual manera plantea alternativas concretas de solución a los mismos, además de aportar nuevos elementos para fortalecer la gobernabilidad de la hoy cada vez mas diferenciada sociedad mexicana.

En un esfuerzo mas de nuestro Instituto y en congruencia con uno de sus objetivos básicos relativo al fomento a la investigación y difusión de las ciencias administrativas, se pone al alcance de los interesados una obra que por su contenido, actualidad, consistencia y método de exposición se transformará en medio de consulta obligado para el funcionario, el académico y el profesional de la administración pública.

AGRADECIMIENTOS

Al Instituto de Administración Pública del Estado de México, institución prestigiada, seria e interesada en el cultivo y difusión del estudio de la Administración Pública.

A su presidente, el Lic. Roberto Gómez Collado, quien con su interés y entusiasmo, imprime al IAPEM presencia reconocida en el ámbito de la teoría y práctica de la Administración Pública.

Al Maestro Roberto Moreno Espinosa que en todo momento me impulso para llevar a buen término el presente trabajo.

Al Lic. Noé Pérez Bello, por haber revisado el trabajo, formulando observaciones valiosas que se han incorporado.

A Rina Marissa Aguilera, mi esposa, gracias por su apoyo, estímulo y comprensión para dedicar horas de la vida familiar a la reflexión de estas ideas.

DEDICATORIA

A mis hijos Montserrat
y Ricardo Alexis la alegría
de mi diario vivir.

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	11
I. EL RENACIMIENTO	19
El contexto científico del Renacimiento	19
El significado de la técnica renancentista	26
II. LA POLITICA	33
Naturaleza de la política	33
La tecnicidad de la política	34
La razón de Estado	39
Orígen y Condiciones	39
El logos de la razón de Estado	44
III. EL ESTADO COMO ENTE ARQUITECTONICO	49
La arquitectura del estado	49
La realidad física del estado	52
La utilidad del estado	57
IV. EL CONTENIDO POLITICO Y PUBLICO DEL ESTADO	63
La necesidad del estado	63
El fundamento político del estado	65

La vida privada y el mundo público 69

El habitat público: vigor de la vida estatal 70

V. EL OCASO DEL ESTATISMO PROTEICO 77

La misión del estado 77

El estatismo protagónico 79

La revitalización de la vida pública 86

VI. EL ESTADO SOCIALMENTE NECESARIO 93

El contexto contemporáneo de la acción estatal 93

Fin del Estado protéico 95

La recuperación del espacio público: hacia una sociedad de ciudadanos 96

El Estado promotor y regulador: un Estado Socialmente necesario 101

Hacia una tecnología del buen gobierno 103

VII. LAS TECNOLOGIAS DEL BUEN GOBIERNO 107

Proemio 107

Sociedad abierta y tecnologías del poder 109

Las políticas públicas 111

La gerencia pública 118

La gerencia social 126

CONCLUSIONES 135

BIBLIOGRAFIA 139

INTRODUCCION

El tema del estado continúa siendo motivo de discusión y controversia. Es un tema interesante que puede abordarse desde ángulos distintos. Lo importante es contextuar su naturaleza y fines a partir de lo que significa como creación humana y organización poderosa. En este caso, el Estado moderno responde a una arquitectura del poder sustentada en tiempos y condiciones que responden a la necesidad de racionalizar su organización y funcionamiento.

En su origen, el Estado moderno se inserta en la cultura del Renacimiento humanista. Ahí es concebido como una obra de arte no en sentido estético, sino de creación. Como realidad estructurada a partir del ingenio humano, el estado también se concibe como un artefacto mediante el cual es posible cumplir fines útiles y necesarios.

Es pues, una de las construcciones más importantes y valiosas para dirigir la sociedad, asegurando su conservación, desarrollo y bienestar. Como creación artificial, el estado se encuentra dotado de elementos volitivos y de fuerzas que articulan su esencia política y administrativa para conseguir el bien común.

El estado no se explica por sí mismo. Su proyección e impulso responden a la lógica del poder y a los cambios históricos. Por eso la vida del estado no es uniforme, sino contrastante, diversa y regida por las mutaciones que alteran, impactan y transforman a la sociedad. Esto significa que la transformación de la sociedad es proceso correlativo a la conservación del estado.

Lo relevante en la comprensión del estado, además de los principios filosóficos, políticos y públicos que legalizan y legitiman su existencia, es identificar los medios que le asisten y apoyan para cumplir con sus responsabilidades. Cuando se enfatiza en los medios, se alude a la forma en que ejerce su función de gobierno.

Los medios para gobernar son el centro para que la sociedad pueda vivir en los marcos de la democracia y la gobernabilidad. Cuando se gobierna, el estado adquiere movimiento, personalidad, versatilidad y consistencia para que la convivencia de los contrarios no sea destructiva, sino viable aun con las imperfecciones de la vida humana.

El estado es algo más que su mera enunciación formal. Es, ante todo, multiplicación de fuerzas que, articuladas sobre la noción del cálculo, son puestas en movimiento para conseguir objetivos positivos y aun negativos. El estado no agota su existencia como una organización más. Es una de las más relevantes y en la sociedad moderna desempeña tareas cruciales.

Sin el estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónico una al otro. La sociedad se organiza en el estado y el estado es la organización política de la sociedad.

De acuerdo con lo expuesto, la vida estatal se explica con la categoría de transición la cual permite vislumbrarlo en razón de los cambios que en él inciden. Y los cambios suceden por la dinámica de fuerzas que los precipitan y desencadenan hasta que emergen las nuevas energías sociales, políticas y públicas que indican el paso de una etapa a otra. Etapas que desde luego no son lineales, sino contradictorias y distantes de los registros cronológicos. En la complejidad de las etapas es donde la vida estatal se encuentra inmersa.

La vida estatal es regida por condiciones objetivas de poder donde se conjugan intereses, organizaciones, individuos y grupos. Es una vida donde las presiones y contrafuerzas no cesan. Es una vida donde los factores tecnológicos juegan un papel determinante en las estructuras económicas y políticas. Es una vida donde la competencia orientada por los procesos del mercado intensifica la complejidad social. Siendo el estado una fuerza viva, activa y reguladora, forma parte de la complejidad que lo condiciona. Pero a la vez, es un productor y reproductor de la complejidad que debe gobernar.

En la hora actual, la vida del estado tiene ante sí realidades nuevas. A raíz de la crisis estructural de la sociedad moderna acentuada desde los setenta, el papel del estado es motivo de discusión y revisión. Se toma conciencia después de 30 años (1940-1970), que el intervencionismo estatal

en la sociedad y la economía, llega al tope que indica el fin de una forma de Estado. Esa forma es la que corresponde al Estado de bienestar.

El patrón de la centralización y la burocratización identificados e intensificados durante el Estado de bienestar, se traducen en patologías que frenan y obstaculizan la vida saludable de la sociedad. La lucha entre la permanencia y el cambio favorece a éste y es cuando la sociedad moderna otrora adormecida, irrumpe reclamando los espacios que le corresponden en los capítulos de la vida económica, política y pública.

Es en los ochenta cuando la cultura del estatismo sucumbe y emerge de manera revitalizada la cultura de la individualidad y de las organizaciones públicas. Nuevamente el valor de lo individual es recuperado como el motor de las transformaciones sociales. Llegan a su fin los colectivismos que tratan de explicar la acción individual a partir de paradigmas holísticos.

El vigor de lo individual transciende las camisas de fuerza que son los conglomerados colectivos y anónimos, hasta configurarse como la pieza central del cambio que desemboca en menos Estado y más sociedad. Son las fuerzas individuales y sus organizaciones públicas las que luchan para detener las prácticas estatizantes. Son ellas las que, con su activismo, restituyen el sentido de pertenencia al hogar común que es la vida ciudadana. En esta perspectiva, el cambio estatal, a través de las reformas, se erige en una política mundial para que el propio estado sea re-ordenado.

La reforma del Estado se hace inminente. Depurarlo, revisarlo, ajustarlo y fortalecerlo es una de las tareas más intensas que se desenvuelven en casi todo el mundo. Se llega a la conclusión de que la expansión estatal no puede continuar a costa de anular las capacidades individuales y sociales. Tampoco que se realice a través de un consumo no siempre racional del excedente económico.

La crisis estructural de la sociedad moderna tiene como desembocadura en su fase negativa el agotamiento de los recursos públicos, la pérdida de credibilidad en los gobiernos, la desconfianza ciudadana, el abatimiento en la calidad de vida y la falta de capacidad estatal para remontar y eliminar los desajustes del mercado como el desempleo y la pobreza.

Es claro que la forma de intervencionismo estatal amplia, profunda y extensa no garantiza el desarrollo de la sociedad. Los mercados, con sus agentes individuales, empiezan a rechazar la sobreregulación y burocratización

de los procesos económicos. Los ciudadanos con sus organizaciones públicas, reclaman más oportunidades para participar activamemente en los asuntos de interés común. La sociedad, en suma, reclama la vigencia plena y vigorosa de las libertades económicas, políticas y públicas.

El declive del intervencionismo de estado se da en las sociedades industrializadas y llega también a la esfera de los países no desarrollados.

El intervencionismo de estado en la modalidad del Estado de bienestar, pierde eficacia en la medida en que las economías son abiertas e impulsadas por la innovación tecnológica, la globalización, el auge de los servicios, y de las finanzas y el comercio mundial.

Esto configura relaciones de interdependencia que rebasan las fronteras de los estados y a la adopción de políticas que permitan gobernar "Un mundo marcado por la preminencia de gigantescas corporaciones multinacionales que actúan en el plano global, apoyadas en sistemas de telecomunicaciones y tecnologías flexibles que les permitan seleccionar las ventajas comparativas de cada país, en un proceso de globalización de la producción a través de la Fábrica Mundial".[1]

Más aún, la emergencia de formas donde los estados se asocian y conviven a la manera de un espacio común provoca que los estados se transformen hasta configurar como en el caso europeo, "...una Casa Común, a partir de una previa experiencia comunitaria y de lazos culturales que parten de la matriz originaria de Occidente, implica la creación de entidades supranacionales, la abolición de fronteras, la creación de una moneda única (ECU), la eventual unificación de ejércitos y la política unificada. De esto resulta la experiencia más provocadora de las concepciones clásicas de Estado y soberanía".[2]

Comienzan a romperse los cotos cerrados de poder y a desmoronarse las economías de invernadero. Se derrumban los muros del proteccionismo y la sociedad y el mercado son regidos por la competitividad, la calidad y el progreso acelerado e intenso de la ciencia y la tecnología.

Las economías abiertas son el paso inicial para la formación de bloques económicos y comerciales que dan cuenta de cómo la regionalización articula

---

[1] René Villarreal. "La economía del liberalismo social mexicano", en, **Revista Nueva Economía**, p. 16.

[2] René Villarreal. **Liberalismo social y reforma del Estado**, p. 82.

zonas geopolíticas muy localizadas. Por ejemplo: la vigencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte firmado por Canadá, Estados Unidos y México; la Cuenca del Pacífico (con el auge particular de Sudcorea, Taiwán, Hong Kong y Singapur) y la reciente integración del Consejo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico creado en la ciudad de Seattle, Washington, son muestra de la forma en que se abordan los desafíos de la regionalización y globalización.

Ante la existencia de mercados abiertos y competitivos es importante iniciar procesos de privatización, apertura, liberalización, desregulación y desburocratización para eliminar los excesos administrativos y económicos del estado. Por eso, la vuelta a la economía de libre mercado se erige en condición fundamental para reactivar los procesos de producción, consumo y distribución de bienes, servicios y capitales.

Ante contextos caracterizados por la innovación, la intervención del estado en la vida económica no era ya funcional. Fue necesario, a través de las reformas, constituirlo en un Estado regulador y promotor, es decir, en un estado con capacidad para gobernar la sociedad y el mercado con énfasis en su papel de coordinador de los esfuerzos privados y públicos.

Uno de los puntos medulares de la reforma estatal es haber descubierto que los límites de su poder están dados por el deterioro de su capacidad de gobierno y por la extensión injustificada de sus atribuciones y organismos en el espacio de la vida pública. No es testimonio de un poder saludable crecer y extenderse más allá de sus recursos y capacidades reales.

Más poder nominal no es equivalente a más poder real. Por el contrario, la disminución del poder estatal en términos de su capacidad empieza cuando sus organismos admistrativos se convierten en males públicos; cuando devoran sin cesar los recursos públicos generados con la aportación de los privados y cuando no acreditan su utilidad social.

El correctivo principal de la reforma del Estado es devolver a la sociedad iniciativas que puede impulsar mejor con el esfuerzo individual y público. En este caso, lo privado y lo público no son ámbitos antagónicos ni hostiles, sino esferas de realización, cooperación y co-responsabilidad en favor de la vida en común.

Toca al estado garantizar la convivencia armónica de lo privado y lo público, respetando sus capacidades y creando las condiciones políticas y sociales para que funjan como palancas de una mejor vida asociada.

La reforma del Estado como proceso mundial es una suma de experiencias que tienen como elemento común eliminar la sobredilatación de estructuras administrativas y de organismos burocráticos para abrir y reconocer los espacios que le corresponden a la sociedad; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos; ensanchar los márgenes de la democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades.

Son los cambios tecnológicos, políticos, sociales y económicos, los que influyen y transforman la vida del estado. Hoy sus procesos de gobierno tienen que ser más abiertos y tener en cuenta la existencia de una sociedad más activa y plural que le reclama eficiencia y calidad en sus acciones. La publicitación del poder estatal es un reclamo mundial. No más acuerdos de cúpula que excluyen a los ciudadanos, es una demanda que no cesa.

Abrir los canales de la participación ciudadana y democratizar el gobierno, la política y la administración pública, obliga a innovar en la adopción de métodos para dirigir mejor a la sociedad. En este caso, las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social son alternativas tecnológicas para encarar los imperativos de la competencia política, económica y social.

En esa lógica, los nuevos derroteros del estado tienen que retomar del ámbito de lo público el vigor que permite gobernar la vida de la sociedad, acercando el gobierno a los ciudadanos; incorporándolos al diseño y ejecución de los programas y políticas de interés común y establecer con ellos formas de cooperación que redunden en beneficios compartidos.

El estado será mejor institución política si la vida pública es plena y vigorosa. Es la vida pública próspera y saludable, la que permite nutrir, acrecentar y racionalizar el contenido político del estado. La fuerza política del estado es infecunda sin la plenitud de la vida pública.

Consecuentemente, lo público se revalora en la medida en que el estado administra menos y gobierna más. Esto significa que la administración no ha de volver a participar de manera omnipresente y omnipotente en lo que la sociedad sabe y puede hacer. Significa que la administración tiene que ser, de acuerdo con la idea liberal, el gobierno de la comunidad, esto es, fungir como la fuerza positiva y constructiva que permite asegurar la cooperación y la participación de los individuos y las organizaciones públicas. Significa que lo público de la vida ciudadana es la base de sus cometidos sociales. Significa

que no reproduce la estatización y la burocratización que inhiben la creatividad y energías de los privados. Significa que únicamente cumple con actividades estratégicas y necesarias para la vida en comunidad. Significa que es común a todos. Significa que se encarga de que los ciudadanos sean respetados y tomados en cuenta con la vigencia de un gobierno de leyes, el cual tiene como eje de su existencia la libertad, la igualdad y la justicia.

I. EL RENACIMIENTO

El contexto científico del Renacimiento

Una de las características de la sociedad moderna es la invención y aplicación de la técnica para hacer posible un mejor rendimiento de las actividades que nacen de la vida en asociación. La técnica, en particular la moderna, es producto del advenimiento de la vida que empieza cuando se emancipan los individuos de las relaciones medievales. El hombre del Renacimiento enfrenta el cosmos con una concepción moderna de la vida.

Se interroga del por qué de su existencia y cuáles son las tareas y desafíos que le esperan de cara a un mundo que tiende, desde entonces, a desenvolverse con orientación secular y laica. El hombre del Renacimiento empieza a dejar atrás la comprensión teológica de la vida. Duda, se pregunta y discierne con el uso de la razón el significado de lo que le rodea. Transciende la comprensión deductiva e incursiona por las complejidades de la inducción. Deducción e inducción son caminos para captar y explicar la realidad. Son posiciones que explican cómo la agudeza de la mente entiende los fenómenos sociales, políticos y económicos. Son opción para entender con el raciocinio la complejidad cósmica.

La explicación retórica y aristotélica es reemplazada por la explicación que se apoya en los fundamentos de la razón. A diferencia del hombre medieval, el hombre del Renacimiento se preocupa por razonar y categorizar los problemas que le toca enfrentar.

Ya no le interesa el significado metafísico y religioso de la vida, sino que se preocupa por los principios racionales que sustentan su acción en el mundo. Puede decirse que es un hombre nuevo que ejercita la facultad de razonar y tiene como propósito desenvolver sus capacidades de manera plena e integra. Es un hombre que aspira a que la tecnificación de la vida sea la plataforma que le permita incidir como protagonista en el destino individual y colectivo. Es un hombre que influye con su capacidad y voluntad en la configuración y transformación de la vida.

El progreso y la historia son otros con el impulso del Renacimiento. Es otra la concepción de la vida. Por tanto, los movimientos de la sociedad adquieren el rango de inventos y hallazgos. Son ellos, uno de los elementos más importantes que dan sentido y razón a los descubrimientos que el género humano consigue.

El descubrimiento de la realidad humana en sus aspectos de leyes, procesos y consecuencias, es una de las aportaciones más sobresalientes que empiezan a sucederse desde que el Renacimiento irrumpe como una fuerza cultural en los terrenos de la economía, la política, el arte, la astronomía, la pintura, la física, la escultura.

La cultura renacentista no se apoya en axiomas, sino que invoca la razón para obtener conclusiones fundamentadas, verificables y conceptuadas con la teoría, la técnica y la práctica metódica. Tanto la observación como la experimentación juegan un papel central en la obtención de los resultados que se derivan con la tarea científica. La verdad sobre la vida es la premisa del Renacimiento.

Es pues, una postura que gana espacio frente al sistema escolástico. "En Europa cuando el sistema escolástico comenzó a ceder ante el Renacimiento, hubo durante cierto tiempo una gran aversión a todas las generalizaciones y a todos los sistemas. Montaigne ilustra esta tendencia. Ama los hechos raros, particularmente si contradicen algo. No muestra deseos de reducir sus opiniones a sistemas coherentes. Rabelis, con su lema: `Fais ce que voudras', es también opuesto a lo intelectual y demás grilletes. El Renacimiento se regocijó de la recobrada libertad de especulación, y no estaba dispuesto a perder su libertad ni aun en interés de la verdad".[1]

Es el Renacimiento italiano, donde la búsqueda de la verdad científica se ilustra con el caso de Galileo. "Una mañana subió Galileo a lo alto de la torre inclinada de Pisa con dos pesos de una y diez libras, respectivamente, y en el momento en que los profesores se dirigían con grave dignidad a sus cátedras, en la presencia de los discípulos, llamó su atención y dejo caer los dos pesos a sus pies desde lo alto de la torre. Ambos pesos llegaron prácticamente al mismo tiempo".[2]

A pesar de que el ambiente intelectual no coincidía plenamente con las ideas de Galileo, "El experimento de la torre inclinada de Pisa corroboró la

---

[1] Bertrand Russell. **La perspectiva científica**, pp. 18 y 19.
[2] **Ibid.**, p. 20.

primera investigación importante...o sea el establecimiento de la ley de caída libre de los graves. Según dicha ley, todos los cuerpos caen a la misma velocidad en el vacío, y al término de un tiempo determinado han adquirido una velocidad proporcional al tiempo durante el cual han estado cayendo y han recorrido un espacio proporcional al cuadrado de dicho tiempo... La idea de hacer esta investigación era una novedad, y la falta de respeto de Galileo a la autoridad fue considerada como abominable".[3]

Haber sostenido que la tierra giraba alrededor del sol, le trajo el encono de los sectores afines a la Iglesia Católica. La Inquisición lo enjuicia por haber publicado su libro **El Diálogo de Galileo Galilei sobre dos sistemas principales del mundo: el ptolomeico y el copernicano.** La sentencia de la Inquisición no deja lugar a dudas sobre el combate que dirige en contra de aquéllos que no creen en lo que dicen las Sagradas Escrituras.

Un fragmento de la misma, es decir, de la sentencia, da idea de la intolerancia con que se trataba a los pensadores que disentían con los valores y creencias del orden establecido: "tu, Galileo...fuiste denunciado, en 1615, a este Santo Oficio por sostener como verdadera una falsa doctrina enseñada por muchos, a saber: que el Sol está inmóvil en el centro del mundo y que la Tierra se mueve y posee también movimiento diurno, así como por tener discípulos a quienes instruyes en las mismas ideas, así como por mantener correspondencia sobre el mismo tema con algunos matemáticos alemanes, así como por publicar ciertas cartas sobre las manchas del sol, en las que desarrollas la misma doctrina como verdadera; así como por responder a las objeciones que se suscitan continuamente por las Sagradas Escrituras, glosando dichas escrituras según tu propia interpretación, y por cuanto fue presentada la copia de un escrito en forma de carta, redactada expresamente por ti para una persona que fue antes su discípulo, y en la que, siguiendo las hipótesis de Copérnico, incluye varias proposiciones contrarias al verdadero sentido y autoridad de las Sagradas Escrituras."[4]

El 22 de junio de 1633 Galileo Galilei es obligado a abjurar de lo que había sostenido como hombre de ciencia. La represalia hacia su persona implicó que tuviera que sostener lo contrario de lo que descubre con el argumento y el apoyo de la ciencia: "...he sido juzgado como sospechoso de herejía, esto es, que yo sostengo y creo que el Sol es el centro del mundo e inmóvil, y que

---

[3] **Ibid.**, p. 21.
[4] **Ibid.**, p. 22.

la Tierra no es el centro y es móvil, deseo apartar de las mentes de vuestras eminencias y de todo católico cristiano esta vehemente sospecha, justamente abrigada contra mí; por eso, con un corazón sincero y fe verdadera, yo abjuro, maldigo y detesto los errores y herejías mencionados, y en general, todo error y sectarismo contrario a la Sagrada Escritura; y juro que nunca más en el porvenir diré o afirmaré nada, verbalmente o por escrito, que pueda dar lugar a una sospecha similar contra mí; asimismo, si supiese de algún hereje o de alguien sospechoso de herejía, lo denunciaré a este Santo Oficio o al inquisidor y ordinario del lugar en que pueda encontrarme".[5]

No obstante el ambiente adverso en contra de la fundamentación racional del universo, la semilla del cuestionamiento y la duda empiezan a germinar en el sistema de pensamiento que era propio del Renacimiento en cuanto movimiento que reivindica las potencias de la razón. Si algo caracteriza los inicios de la vida moderna es que el ser humano ya no se conforma con lo que sabe, sino que se interroga de cara a lo que existe. Galileo es ejemplo de que el dogma ya no podía continuar como base de la explicación del mundo, más aún cuando la aplicación de los procesos inductivo y deductivo generaban resultados veraces.

La obtención del conocimiento renacentista provoca la duda de las afirmaciones que se apoyan en axiomas y postulados que son misteriosos e inaccesibles al entendimiento humano. Los secretos sobre el universo comienzan a romperse. La inteligencia, la razón y la argumentación se erigen en poderosos medios de la creatividad científica que son capaces de trascender y desmentir la concepción de la vida medieval.

El Renacimiento es el movimiento que produce y divulga el conocimiento científico y humanístico. Es el periodo donde la vuelta a los clásicos griegos implica que el humanismo recobra su vitalidad y razón. Una razón que permite comprender y transformar el mundo por los caminos del laicismo. Puede decirse que es una época donde el conocimiento se impulsa con el uso de elementos cuantitativos que proporcionan las matemáticas y la física.

El estudio del universo se sustenta en las ventajas de la observación de los hechos, en el uso de los métodos experimentales; en la investigación donde la lógica y la metodología permiten que los hallazgos sean ordenados con los conceptos y las teorías. Se estimula de ese modo, la comprensión

---

[5] **Ibid.**, p. 27.

científica en el capítulo que corresponde al estudio de los elementos empíricos.

En este sentido, la observación y la experimentación ocupan un lugar importante en la producción y estructuración del conocimiento, así como en su evidencia y comprobación. En particular, la experimentación es un recurso que alimenta de manera determinante el trabajo de investigación y permite multiplicar el horizonte científico "La elevación del experimento como tal a principio de la investigación es, sin embargo, obra del Renacimiento. Los pioneros de esta nueva senda son los grandes artistas modernos, Leonardo y sus pares, pero sobre todo y muy caracterizadamente los músicos experimentales del siglo XVI, con su clavicordio de pruebas. De ellos la experimentación paso a la ciencia, especialmente por obra de Galileo, a la teoría, a través de Bacon, y más tarde a cada una de las disciplinas científicas singulares en las Universidades del continente, sobre todo las italianas y las holandesas".[6]

Incluso el arte también es objeto de la categorización científica "¿Qué significado tenía la ciencia para estos hombres situados en las fronteras de la modernidad? Para los artistas experimentales del tipo de Leonardo y de los innovadores musicales, la ciencia significaba el camino hacia el verdadero arte, que para ellos era también el de la verdadera naturaleza. Había que elevar el arte a la categoría de la ciencia y esto significaba sobre todo que, por su rango social el sentido de su vida, el artista tenía que ser equiparado con el doctor. Esta es la ambición que yace en el fondo del Tratado de la Pintura de Leonardo."[7]

Puede decirse que los conceptos, la experimentación y el campo de los elementos empíricos, son el medio que contribuye a la multiplicación del conocimiento relativo a las ciencias, las humanidades y las artes. La diversidad de saberes producidos durante el Renacimiento no es fruto de la especulación, de la experiencia o de la intuición, sino que tiene como eje el trabajo de investigación, el cual implica que la comprensión de la realidad entendida como problema necesita de elementos que permitan ordenar su explicación y categorización. "Todo trabajo de investigación tiene siempre como supuesto la validez de la Lógica y de la Metodología, que son los fundamentos generales de nuestra orientación en el mundo".[8]

---

[6] Max Weber. "La ciencia como vocación" en: **El político y el científico**, p. 204.
[7] **Ibid.**, pp. 204-205.
[8] **Ibid.**, pp. 207-208.

Durante el Renacimiento, el sentido y condiciones del mundo encuentra en la ciencia aplicada una de las facetas más ricas que permiten concebir la realidad por encima y al margen de lo meramente abstracto. La abstracción empieza a cobrar una expresión en torno a lo que se estudiaba. Es decir, no es una abstracción ajena o desvinculada de lo real, sino que se traduce en una evidencia donde la materialidad de los hechos es posible captarla, ordenarla y conceptuarla. Se trata de una contribución que revoluciona las formas y sistemas de pensamiento dando paso a lo empírico, lo cuantitativo y lo utilitarista. Por ello, las ciencias, las artes y las humanidades son situadas en una connotación histórica, propia de las condiciones que la humanidad va configurando con sus acciones y relaciones de asociación.

La creación, la inventiva y el deseo incesante por descubrir los procesos y leyes del acontecer humano le confieren al Renacimiento un lugar por demás importante en la etapa donde se forma la historia moderna. "La edad moderna tiene su origen en el Renacimiento... El Renacimiento fue un movimiento de creación, de invención y de descubrimiento del hombre y su sociedad a través de su cuerpo y de la razón. Es un periodo que abarca los años de 1300 a 1600, en donde se entremezcla el esplendor y la furia por vivir, y en donde aparecieron autores como Dante y Petrarca, Miguel Angel y Montaigne".[9]

En la época del Renacimiento es cuando la razón adquiere un valor fundamental. Contribuye a acelerar el tránsito de la sociedad feudal a la sociedad moderna. Es la base para que el hombre nuevo acceda a la toma de conciencia de su realidad y circunstancia. Es un hombre nuevo, en cuanto a su actitud frente a la vida; en cuanto a su forma de pensar y hacer las cosas y en cuanto que no deja a la divinidad o al azar el destino que le corresponde en su individualidad y colectividad. Es un hombre que incide e influye en la orientación de sus acciones y no deja a los determinismos la solución final de sus resultados. La civilidad le preocupa en cuanto modo de vida y por ello retoma del conocimiento emancipado de los medios que le permiten controlar los aspectos fundamentales de la vida. La búsqueda de la verdad contribuye a que el hombre nuevo trascienda su propia persona, dado que se preocupa, mediante el hacer de las cosas, por someterlas a principios racionales.

El hacer las cosas no significa detenerse en preguntar qué es un problema, sino que se refiere en lo fundamental a los caminos u opciones que

---

[9] Gabriel Careaga. **El siglo desgarrado**, p. 11.

pueden y deben seguirse para comprenderlo y resolverlo. No le preocupan únicamente cuáles son las propiedades de las cosas, sino cómo aprovecharlas con el uso de métodos que permitan obtener beneficios. La búsqueda de la verdad en cuanto búsqueda del sentido de la vida, sólo se realiza a través de métodos para acceder a los principios que la sostienen como columna vertebral del conocimiento científico. Un exponente de lo señalado es Descartes quien, con su duda metódica formula las reglas que dan vida al racionalismo moderno. Ello explica por qué la razón viene a ser en la plenitud del Renacimiento, el medio para dilucidar la veracidad o falsedad de los hechos.

Para Descartes, la obtención del conocimiento puede conseguirse con la aplicación de cuatro reglas que son: "1...no recibir como verdadero lo que con toda evidencia no reconociese como tal, evitando cuidadosamente la precipitación y los prejuicios, y no aceptando como cierto sino lo presente a mi espíritu de manera tan clara y distinta que acerca de su certeza no pudiera caber la menor duda; 2...la división de cada una de las dificultades con que tropieza la inteligencia al investigar la verdad, en tantas partes como fuera necesario para resolverlas; 3...ordenar los conocimientos empezando siempre por los más sencillos, elevándome por grados hasta llegar a los más compuestos, y suponiendo un orden en aquellos que no lo tenían por naturaleza y 4...hacer enumeraciones tan completas y generales, que me dieran la seguridad de no haber incurrido en ninguna omisión." [10]

De lo anterior se infiere que Descartes está empeñado en conocer los fundamentos metódicos del conocimiento científico. Para él, la realidad se capta y entiende a partir de tener una concepción metódica de las cosas. De otro modo no es factible acceder a la comprensión de las mismas. "El método que enseña a seguir el orden verdadero, el camino recto y a conocer con exactitud todas las circunstancias de lo que se busca, contiene todo aquello que da certeza a las reglas de la aritmética.

"Lo más ventajoso de éste método era a mi juicio, la seguridad de que mi razón intervenía como principalísimo elemento en la labor científica, desechando prejuicios y rutinas, preocupaciones tradicionales y errores arraigadísimos, que obscurecen la inteligencia, interponiendo un velo entre ella y la verdad. Practicando este método mi espíritu se habituaba paulatinamente a concebir más clara y distintamente la realidad de las cosas; no

---

[10] René Descartes. **Discurso del método**, p. 16.

sometiéndolo a ninguna materia o ciencia particular podía aplicarlo con la misma utilidad a vencer dificultades que me ofrecieran otras ciencias".[11]

La contribución de René Descartes a la concepción moderna del conocimiento se manifiesta en que la utilización del método para fines científicos permite fundamentar la cosmovisión del mundo con base en su esencia. Lo importante para un pensador del Renacimiento es que la razón estimulada con el trabajo metódico, es capaz de producir los conceptos y metodologías que definirían en lo sucesivo, la especialización de la ciencia moderna. Esta se configura con las aportaciones que nacen del descubrimiento de las propiedades que tienen los objetos de estudio, entendidos como problemas tangibles, verificables y comprobables. A partir de problemas, la ciencia estructura su potencia cognocitiva y exige el aprovechamiento pleno de los métodos de investigación que le son consubstanciales en las diversas ramas del saber.

El significado de la técnica renacentista

Con el Renacimiento se liberan la capacidades creadoras del ser humano. Surge una nueva relación con el mundo que se traduce en un nuevo modo de vida, que es a la vez, una nueva cultura. Es una cultura que postula la creación científica y humanística. Es una cultura que propicia las ventajas de la razón para desarrollar las potencias técnicas propias de una sociedad que aspira a vivir de cara a la modernidad.

Por tal motivo, había que estimular los elementos que favoreciéran el advenimiento de la modernidad. Tan importante como el método, es la invención de las técnicas especializadas para manipular con inteligencia el comportamiento de los fenómenos sociales, económicos, estéticos y políticos. La técnica ocupa un lugar significativo en el devenir del Renacimiento y coadyuva a que adquiera su contenido amoral y arreligioso cuando se refiere a los campos del conocimiento.

Contribuye de manera decisiva a que los principios paganos y cristianos, así como los antiguos y medievales no sustentarán más la concepción del universo. El Renacimiento medieval sucumbe ante el Renacimiento de la modernidad. Ello explica por qué la vida moderna se manifiesta como un proceso que tiene su antecedente en los siglos XII y XIII. Sucesos como el Renacimiento de los Trescientos años con su humanismo cristiano y el Rena-

[11] **Ibid.** p. 17.

cimiento de los Cuatrocientos con su tendencia pagana, indican cómo la sociedad italiana se va acercando a los umbrales del Renacimiento de la modernidad, en el cual la ciencia por un lado y la técnica por el otro, revolucionan la concepción misma de la vida.

Las primicias científicas y técnicas son factores que provocan grandes cambios en el quehacer de la vida social. La cultura de la vida moderna es portadora de innovaciones que hacen posible la derrota de los estamentos medievales y el arribo de los grupos emergentes como son los dueños de la propiedad mercantil y de los capitales. De la ciencia se obtendrán las ventajas de un saber laico. De un saber que es puesto a disposición de la vida productiva. Con el uso de los métodos científicos, se obtendrán los fundamentos para diseñar y articular los procedimientos que garantizan la manipulación racional de las diversas esferas de la vida humana.

Por su parte, el énfasis en los aspectos de la técnica, es testimonio de que la sociedad se orientaba por el sendero de la secularización. Una nueva mentalidad aceleraba los rumbos de la sociedad. Era la mentalidad en favor del intercambio mercantil. Para ello es preciso terminar con las formas de propiedad feudal donde los estamentos se habían estructurado en forma de privilegios. Es el campo, el centro que caracteriza las operaciones fundamentales de la vida feudal. La ciudad, por el contrario, es el testimonio de la vida moderna.

La contradicción entre la ciudad y el campo es el factor que caracteriza la separación entre príncipes, nobles y campesinos en el campo, mientrás que en las ciudades se encontraban los maestros, los oficiales y los aprendices. En lo que respecta a las formas de trabajo, éstas se encontraban condicionadas por los tipos de propiedad "Las principales formas de propiedad eran, en la época feudal, por un lado la propiedad territorial, a la cual estaba encadenado el trabajo de los vasallos y por el otro, la propiedad del trabajo individual con un pequeño capital que regía la actividad de los oficiales de los gremios".[12]

Las categorías de oficial y aprendiz dan cuenta de que el trabajo tiene una caracterización fundamentalmente artesanal, lo cual implica que las técnicas para hacer las cosas tienen una cobertura gremial. No es una técnica de intercambio, sino que se condensa en la existencia de la manufactura y el taller. Por eso la división del trabajo es de alcance doméstico. La potenciali-

---

[12] Carlos Marx y Federico Engels, **La ideología alemana**, p. 34.

dad del trabajo se materializa en la existencia de estamentos medios como son el pequeño industrial, el pequeño comerciante y el pequeño artesano. Los oficios son independientes y hay poca división del trabajo entre ellos.

En consecuencia, la técnica medieval se caracteriza por lo siguiente: "1) se basaba en un saber personal (por eso debía ser aprendida con un maestro y frecuentemente se perdía un método técnico con la muerte de una persona), que no transcendía de conocimiento empírico y, en consecuencia, era una técnica subjetiva; 2)...sabía cómo había que hacer y para qué y 3) esta próxima al arte".[13]

Pero con el Renacimiento la idea, propósitos y valores de la técnica cambia de raíz. A decir de García Pelayo, la técnica moderna se caracteriza por: "1) se sustenta sobre un saber objetivo (que en el campo tecnológico se expresa matemáticamente), trasciende así del conocimiento empírico al racional y, por ende, es impersonal, 2) sabe por qué, en razón de lo cual exige un fundamento teórico y 3)...está próxima a la ciencia".[14]

Es una técnica orientada a conseguir la transformación de la cosas con un objetivo productivo y útil. A diferencia del método que es un camino para estudiar y entender un problema, la técnica es el dominio de aquellos procedimientos que hacen posible la consecución de un fin propuesto. La técnica alude a capacidades desdobladas en habilidades y destrezas que permiten la manipulación racional de las cosas. Es un concepto que reivindica lo secular frente a lo metafísico. Es un concepto que corresponde a una forma de vida que da primacía a la razón y a la ciencia para llevar a cabo el control de las diversas facetas de la vida humana. Es un concepto que se vierte a una aplicación de procedimientos para influir en el devenir del mundo secular.

Con el uso de la técnica moderna es factible que las relaciones sociales puedan ser reguladas en condiciones previsibles. Ello implica que la conducción de la sociedad en su manifestación grupal puede efectuarse a pesar de las consideraciones entendidas como irracionales. La técnica del Renacimiento puede atenuar las contradicciones que se generan con la irracionalidad social. El curso de la vida no se explica en la influencia de lo divino o de lo milagroso. Hay confianza en que la vida del ser humano es perfectible a

---

[13] Manuel García Pelayo. "Da las razones históricas de la razón de Estado", en, Giovanni Bottero, **La razón de Estado y otros escritos**, p. 9.

[14] **Ibid.,**

partir del dominio de la técnica moderna. Nada queda al azar ni a la casualidad. En todo caso, las relaciones de causalidad son la clave para entender el comportamiento diverso y contrastante del mundo.

Lo supraindividual y lo inaccesible son diluidos con los valores de la cultura que concierne a la sociedad renacentista. El reacomdo de las clases sociales proyecta a la clase propietaria del capital (la burguesía) como clase portadora de una nueva concepción de la vida. Lo racional, por tanto, es valorado como el punto más importante del progreso moderno. La modernidad misma requiere del progreso secular, el cual exige como condición, el dominio de los procedimientos técnicos, mismos que tienen como eje, el aprovechamiento de la ciencia. La técnica y la ciencia no pueden entenderse por separado. Desde el Renacimiento se encuentran vinculadas. Hay entre ellas relaciones de interdependencia que no pueden omitirse cuando se hace referencia a la vida moderna.

La técnica moderna es entendida como un sendero para aprovechar el conocimiento aplicado. Este propicia que la vida pueda ser objeto de cálculo para obtener ventajas individuales. Es un cálculo que se hace con el auxilio de los procedimientos técnicos. Es un cálculo obtenido con operaciones cuantitativas y con sentido utilitario de lo que el tiempo significa. No es un cálculo hecho en el vacío. Parte de una claridad de lo que son los medios y los fines. Es decir, tiene puntos de referencia donde pueden coincidir lo previsto y lo conseguido. Es un cálculo donde las decisiones de los individuos tiene un sitio central en su vida. Es un cálculo donde se demuestra que el dominio de la técnica pone de manifiesto la capacidad individual. La creatividad y el desarrollo de habilidades son aceptados en un contexto que relega los privilegios antes admitidos para reconocer a las personas.

En este sentido, la técnica adquiere una connotación científico-cultural. Realizar las cosas implica que se tiene una concepción de lo que es la vida; implica que se alude a los modos en que se articulan los procedimientos que dan vida a las bellas artes, al conocimiento científico, a la economía y la política. Se forma de esa manera el concepto de saber técnico, mediante el cual el individuo demuestra que tiene conocimiento para dominar y desenvolverse en la vida natural y social. El descubrimiento de las leyes naturales y sociales es el testimonio de que los individuos pueden vivir de acuerdo con ellas y es la evidencia de que pueden influir en el curso de las mismas. Ya no se acepta ni el fatalismo, ni la resignación que otrora se desprendía de las explicaciones teológicas.

Ahora el saber técnico se caracteriza porque es un "...saber útil, práctico, provechoso y aplicable. La capacidad, basada en tal conocimiento, de dominar las cosas, abre la perspectiva de elevación del individuo. Esa creencia típicamente burguesa y urbana, de que todo puede hacerse con el dominio de una técnica racional, es por completo opuesta a la mentalidad feudal o religiosa".[15]

El saber técnico se refiere al mundo real, no al mundo sobrenatural. Tiene como objetivo dominar la realidad del individuo y es una prueba de que la secularización de la vida se encontraba en tránsito hacia la aceptación de que "El mundo, en el cual nos acomodamos, se ha convertido en un mundo sin Dios. Puede Dios seguir existiendo, pero ya no está dentro del mundo en que vivimos, como lo estaba en la Edad Media: ha huído del mundo, como algo que le era extraño. Esta secularización de la mentalidad burguesa se funda en la experiencia práctica, bien se trate de pensar según las categorías de una técnica científico-cultural, como hace Leonardo, o bien de una técnica política, como hace Maquiavelo".[16]

La idea de vida para el individuo del Renacimiento se proclama como una obra de arte. "El arte se reveló, a través de sus creaciones, como uno de los poderosos agentes del proceso de emancipación intelectual. La imparcialidad con que aplicaba sus métodos a los asuntos sagrados y profanos, la importancia que daba en sus obras al vigor de la belleza físicos como cosas buenas y apetecibles, la supeditación de los mitos clásicos y medievales a la ley estética de lo amable. Todo tendía a desviar la atención de las diferencias entre el paganismo y el cristianismo, para fijarla en la bondad humana en que ambos encontraban su armonía".[17]

Pero se trata desde luego, de una idea del arte orientado por la tecnicidad, resaltando lo artístico en cuanto procedimiento a dominar "El lenguaje de los italianos en esta época, sus hábitos sociales, su ideal de la vida, su canon moral, el juicio que se formaban acerca de los hombres, todo se hallaba condicionado en ellos por el arte. Era aquella una época de espléndidas ceremonias y de magnificientes alardes, en la que todo tenía que ajustarse a las exigencias de la belleza. Los más vulgares artículos de uso doméstico, los vasos, los platos, las puertas, los frontis de las chimeneas, las cubiertas de las camas y las tapas de las arcas para guardar la ropa, eran la

---

[15] Alfred Von Martin. **Sociología del Renacimiento, p. 38.**

[16] **Ibid.**, p. 39

[17] John Symonds Addington. **El Renacimiento en Italia**, p. 666.

obra de innumerables artesanos que habían volcado en una gran riqueza de invención artística y que acreditan tanto dominio de los detalles técnicos como un gusto delicado y exquisito".[18]

Con la técnica adoptada como medio de vida, el individuo empieza a demostrar su capacidad para crear y quedar como el punto central de una nueva concepción de la vida. Es en la arquitectura donde se encuentra la demostración más acabada de tal situación "El concepto nuevo del hombre como centro del universo, lo vemos reflejado en la arquitectura; en la catedral gótica el individuo dirige la mirada hacia la bóveda que lo transporta al más allá; en cambio, en el Renacimiento, cuando el hombre observa la cúpula se siente como en el centro de esa construcción, de la cual el mismo llega a formar parte. Otro aspecto humano de esa pléyade de artistas es el tema del modelo: no fueron los personajes retratados figuras sacadas de la imaginación, sino de la realidad; la categoría del personaje o el precio pagado nos indica el lugar en que éste se halla situado en la obra.

"Por último, se aprecia un contraste entre la personalidad del artista gótico y la del renacentista; el primero hizo su obra para la gloria de Dios; el segundo fue un culto a la personalidad; de aquí la pretensión del perfeccionismo y, además pretendió ser el Hombre Universal, no sólo como artesano que dominará las técnicas, sino como hombre culto e intelectual."[19]

La técnica renacentista alude a lo terrenal, donde el cálculo de las cosas permite identificar las propiedades mensurables que preocupan a la vida humana. El concepto de cálculo significa el dominio que puede conseguirse sobre lo tangible. Y el cálculo de lo tangible es posible debido a la utilización de los elementos matemáticos. La técnica propicia que con ella pueden conseguirse y exige un importante desarrollo de los elementos cuantitativos. De otro modo no es posible el impulso de lo que se ha denominado la economía monetaria, la cual encuentra en las ciudades del Renacimiento, un impulso relevante que caracteriza a la nueva idea que se tiene de la riqueza material. Y es relevante, porque es una riqueza que puede intercambiarse con base en los elementos de calculabilidad.

Hay pues, un desarrollo simultáneo entre el desarrollo de la técnica, el cálculo y las formas de intercambio. La incidencia en la vida social adquiere manifestaciones encaminadas a resaltar la aplicación práctica de lo científico.

---

[18] **Ibid., p. 664.**

[19] Manuel Lozano Fuentes. **Historia del Arte,** p. 338.

El concepto de saber técnico adquiere una significación sociológica dado el soporte cultural que lo caracteriza. Puede entenderse el saber técnico, como una forma de percibir el mundo, utilizando para ello, una variedad de procedimientos que tienen por objeto manipular, calcular y dominar las complejidades tanto de la vida natural como de la vida social.

Comprueba el saber técnico, la voluntad del individuo por descubrir los secretos de la vida. Lo metahumano ya no puede existir como la explicación última de la vida. El dominio de lo terrenal conduce de manera inevitable al descubrimiento de aquello que parecía inaccesible. El mundo de la naturaleza es descubierto para obtener de los beneficios que favorecen el sentido de la convivencia humana. El mundo social y cultural es descubierto para asegurar el aprovechamiento de las riquezas y propiedad que tiene. El afán de dominio solo es posible cuando la tecnificación de la vida tiene éxito. Por tanto, la invención de los procedimientos técnicos es un precipitador del progreso del género humano y una opción para que la técnica misma se mejore y perfeccione con un alcance utilitarista, pragmático y empírico.

De ahí, que la cuantificación de la técnica corroborada en las ventajas del cálculo sea una forma "...de resolver el mundo en ecuaciones matemáticas y de enfocarlo con independencia de los ligámenes naturales, con respecto a los cuales el individuo se siente superior, y de considerarlo como un gran problema de cálculo, un mundo donde todos los valores son intercambiables, mensurables, impersonales y abstractos".[20]

El saber renacentista es de naturaleza técnico-racional. Permite por una parte, entender el realismo de la vida, comenzando por sus bases naturales hasta llegar a una idea artística del mismo.

Por otro lado, exige de la investigación, la experimentación y la cuantificación para sustentarse. Por tal motivo el desarrollo de la ciencias naturales, físicas y matemáticas adquiere un desenvolvimiento prodigioso. Pero aún más: el saber técnico-racional es una condición para el progreso del arte, la economía monetaria y la política. Es un saber que responde a la voluntad de hacer cosas y de transformarlas racionalmente. Ello implica una idea de aprovechamiento para obtener resultados verificables, cuya utilidad final permita el dominio eficaz de lo que es y representa la vida en sociedad.

---

[20] Alfred Von Martin. **op. cit.**, p. 40.

II. LA POLITICA

Naturaleza de la política

Durante el Renacimiento, la idea y el concepto de la política responden a una nueva versión de la vida. La emancipación del espíritu humano se hace extensivo a la política. Entendida al margen de lo ético y lo moral, la política empieza a adquirir rostro y configuración propia. Puede decirse que se reconoce en el mundo profano y no en el mundo sagrado.

Su develación como una actividad diversa a las creencias y a los ritos, le confiere una autenticidad que no admite duda. Es aceptada en los marcos de realidades inevitables, lo cual significa que es regida por la voluntad y acción de los hombres. Todo designio sobrenatural es desterrado de la comprensión del mundo y por tanto, la política debe entenderse como una actividad humana, terrenal y realista.

Por tanto, la idea de la política se enlaza con la necesidad de establecer un orden que permita la convivencia de los individuos en términos de asociación. Es una idea que reivindica el cosmos secular. Tiende por lo mismo, a que la vida en asociación no sólo sea factible, sino que permita racionalizar las imperfecciones de la condición humana dadas por el egoísmo y las contradicciones. Es una idea vinculada al deseo de tener poder. El poder para mandar y hacer cosas. El objetivo es cómo se ha de conducir a los hombres y cómo garantizar por parte de ellos, la obediencia que permita el ejercicio mensurado del poder.

Mientras que el concepto de política se inserta en el ámbito que concierne a la dominación. El sentido de dominación adquiere un lugar por demás relevante en las relaciones de poder. Alude el mismo a situaciones donde la obediencia humana tiene que asegurarse y articularse con método y procedimiento. Método, porque implica un orden para conseguirla y regularla. Procedimiento, porque es indispensable la aplicación de un cono-

cimiento técnico para conseguir, en una relación de mando y obediencia, la dirección de los individuos agrupados en sociedad.

Con base en lo expresado, el concepto de política es correlativo al de voluntad de poder, es decir, la política en el Renacimiento se manifiesta como una voluntad de poder, misma que ha de ejercerse tanto sobre los hombres como sobre el territorio y las cosas. Por eso, la dominación es el fin último a conseguir con el concurso de lo que es y representa la voluntad de poder. Dominar la vida de los hombres viene a significar que la política es la vía para hacer posible los fines del poder.

Imponer la voluntad ajena sobre las demás voluntades, viene a comprobar que la política requiere de una tecnicidad para que se manifieste en el cúmulo de las relaciones sociales. De ahí que la concepción de la vida política renacentista no tenga nada que ver con la cosmovisión medieval del poder.

Desde el momento en que la política adquiere una sustantividad real, significa que las relaciones de poder se acrecientan a la manera de un **IMPERIUM,** o sea, el dominio de los hombres y utilización de las cosas para conseguir fines productivos. El realismo de la política puede ser objeto de la tecnicidad, lo cual la revalora como una actividad que exige pensar para entenderla en su acepción más auténtica que es: ejercer la dominación con racionalidad. Y la racionalidad es posible conseguirla, por que la manipulación y el cálculo pueden aplicarse a los fines que la política persigue.

La tecnicidad de la política.

El carácter técnico de la política deviene de su naturaleza misma a saber: es regida por intereses, condiciones y medios seculares. De otro modo es impensable entender la política con caracter moderno. Emancipada de la moral y la religión, ingresa al terreno de aquello que puede ser motivo de reflexión, cálculo y disposición ordenada de las cosas. Es cierto que los valores de la política se explican únicamente por lo que ella representa. Pero también es cierto que no se quedan en el mero enunciado. Si no se traducen en hechos la política no existe.

Entendida a la luz de los acontecimientos históricos que la condicionan y determinan, la política tiene una lógica que le es peculiar: contribuir a la dominación de los hombres. De ahí que su esencia también se fundamente

en aquello que es calculable, verificable y cuantificable. Si en el mundo de la economía el intercambio es objeto de medición, en el mundo de la política las relaciones entre los hombres pueden ser y de hecho son mensurables. Pero lo mensurable contextuado en complejidades políticas y sociológicas que son producto de la vida en asociación.

Lo calculable en la política es factible conseguirlo en cuanto al diseño de los métodos y técnicas que pueden utilizarse para gobernar a los hombres. Es un cálculo que nace a partir de entender la naturaleza humana con sus cualidades y debilidades y a partir de ellas, encauzarlas con fines políticos. Lo cuantificable puede conseguirse cuando al dictarse políticas de gobierno es posible prever, sumar y multiplicar los recursos que permiten el sustento del poder. Por ejemplo lo relativo a la recaudación de impuestos que se obtiene con la actividad industrial y comercial. Lo verificable se acredita con la combinación de los fines y medios que permiten comparar lo previsto con lo obtenido.

Lo calculable, lo cuantificable y lo verificable, son parte de la tecnicidad de la política, dado que para conseguirlos es preciso la utilización de procedimientos (por ejemplo la estadística) que hagan posible obtener resultados específicos. Se trata desde luego de procedimientos que exigen el dominio de un saber técnico, que puede obtenerse con la versión moderna de la ciencia.

Es decir, el conocimiento aplicado en forma de procedimiento, da cuenta de un modo de tecnicidad que contribuye a una transformación productiva, positiva y aún negativa de las cosas. En la política, se presenta lo productivo, lo positivo y lo negativo. Esto último no hay que confundirlo ni compararlo con lo bueno o lo malo.

Lo productivo deviene del aprovechamiento racional de los elementos que la naturaleza proporciona. Su aprovechamiento metódico permite en cuanto a la convivencia política, favorecer la calidad de vida de la sociedad. Lo positivo se manifiesta cuando la política propicia la unidad de la sociedad organizada como estado. Lo negativo que obedece a la naturaleza del propio estado y tiene como propósito defenderse de quienes no son sus aliados, sino adversarios y enemigos. El punto culminante de la tecnicidad de la política está dado por la formación del estado. El estado en la idea renacentista se constituye en una complejidad que es necesaria a la manera de una obra de arte. No en el sentido estético, sino en el de una creación que exige ingenio

y dominio del saber técnico. Se crea el estado como un conjunto de piezas finamente articuladas.

Es un cálculo preciso para dar lugar a una forma de organización que, por su contundencia, debe regular sus capacidades, estableciendo simultáneamente frenos y limitaciones a su modo de acción. Con el cálculo, el estado se estructura atendiendo a lo que en realidad es: suma de fuerzas y capacidades que es preciso multiplicar, acrecentar y consolidar.

Es un cálculo que le permite responder a su razón de ser, lo que identifica al estado como una obra de arte "...aparece el moderno espíritu europeo del Estado, integrándose por vez primera libremente a sus propios impulsos, revelando con excesiva frecuencia ese desenfrenado egoísmo que hace escarnio de todo derecho y ahoga en germen toda sana formación. Ahora bien, donde esta tendencia queda superada o equilibrada de algún modo, surge algo nuevo y vivo en la historia: El Estado como creación calculada y consciente, como obra de arte. Tanto en las repúblicas urbanas como en las tiranías, vemos expresada por modo múltiple esta modalidad, que condiciona igualmente su forma interna y su política exterior".[1]

Dentro de la noción de cálculo, la estadística es un elemento de primer orden para identificar y cuantificar los recursos del estado. Para Burckhard, ese fue uno de los éxitos de Venecia, a quien considera como la ciudad autora de la estadística moderna. Esta viene a ser una plataforma clave del funcionamiento estatal, ya que da una imagen real de lo que un estado tiene y cómo aprovecharlo con recursos que benefician el progreso de la sociedad. Incluso se constituye en un medio que permite conocer la cuantificación de sus fuerzas entendidas como aquellos elementos que constituyen la riqueza humana, territorial y de recursos naturales con que cuenta un estado. La aplicación de la estadística para fines de gobierno, demuestra que el poder estatal no puede constituirse al menos en su connotación moderna, sin el cálculo de sus componentes y fuerzas.

Un poder calculado, es un poder que puede tender al éxito en su misión de conducción. Así lo señala Burckhard cuando dice: "No se concibe un poder de fundamentos tan complicados, de tan dilatada esfera de actividades e intereses, sin una grandiosa sinopsis del conjunto, sin un continuo balance de sus fuerzas y cargas, de ingresos y gastos."[2]

---

[1] Jacobo Christoph Burckhard. **La Cultura del Renacimiento,** pp. 10 y 11.

[2] **Ibid.**, p. 69.

En efecto, el estado en su fundamentación moderna, es eso, cálculo; un cálculo de complejidades propias, de complejidades que responden a una obra humana tan perfectible como puede ser la inteligencia humana o tan imperfectible cuando no se acierta en su comprensión ni en sus fines tangibles como son la conservación y sobrevivencia como poder dotado de un mando superior. Un error de cálculo y el estado falla en sus fines, desgastando sus medios. Tal situación puede conducirlo a riesgos que atentan contra él y a la sociedad que tiene encomendado conducir.

El estado adquiere por tanto, una objetividad irrenunciable en cuanto que es una creación de estructuras de poder. Dicha objetividad es hija de la reflexión calculada, mensurada, ponderada y tangible. Es una objetividad que se expresa de un modo continuo para reclamar y asegurar sus fundamentos, bases y procesos de poder. Es, desde luego, un poder que hay que incrementar para que no decaiga el vigor estatal.

La realidad del estado está dada por la convivencia que ha tener con otros estados. Reconocerse y ser reconocido, da al estado una posición objetiva de lo que él significa. Es una realidad que no admite el equívoco en términos de cálculo, dado que se disminuyen las posibilidades de ser aceptado como tal, es decir, como poder real y organizado.

La aceptación interna y el reconocimiento externo son en la vida del estado fundamentales para asegurar sus fuerzas y capacidades. "De igual manera que la mayoría de los Estados Italianos eran en su estructura interna obras de arte, es decir, creaciones conscientes, hijas de la reflexión basadas en fundamentos visibles, exactamente calculados, era también forzoso que constituyesen una obra de arte sus relaciones entre sí y con el extranjero...ningún Estado reconoce al otro sin intenciones ocultas; es menester que rija, por lo que al vecino respecta, el mismo juego de azar que rigió en la fundación y afianzamiento del propio predominio".[3]

La tecnicidad de la política se erige en condición misma para que el estado adquiera la sustantividad que lo caracteriza como organización diferenciada del resto de las instituciones que son parte de la vida en sociedad. Como producto de una cultura secular, el estado se forma y empieza a transformarse como una institución que no admite la superposición ni la homologación de las instituciones. Insertado en un mundo donde el

---

[3] **Ibid.**, p. 86.

poder se gana o se pierde, tiene que dotarse de una personalidad que lo reconozca como una suma calculada de fuerzas y capacidades a las que no esta dispuesto a renunciar.

La tecnicidad de la política es al mismo tiempo la tecnicidad del poder estatal. La cultura de la técnica renacentista da lugar a la formación del Estado secular. Su formación no ha sido fácil. Frente a la técnica que da opción de manipular y calcular los elementos de la vida, se opone un sistema de vida que no admite la emancipación de la política respecto a la moral y la religión.

En efecto los estados eclesiásticos quedan distantes de la tecnicidad de la política y se aferran a las consideraciones que se apoyan en las creencias que rebasan el entendimiento de lo humano. Al secularizarse la política, se seculariza la vida estatal y la relación de los hombres debe ser entendida como relación de poder y dominio. Ha cambiado el concepto de la vida política y con ello el sentido mismo del ejercicio del poder estatal.

Las relaciones sociales y políticas quedan sometidas a la tecnicidad de la política y el poder y a partir de ellas, es como se ha de entender la vida interna y externa del estado. Surge por tanto, una nueva mentalidad para conquistar y ejercer el poder. Es una mentalidad que concibe a la política y al poder como elementos de la vida real donde hay pasiones que gobernar e intereses que regular.

Se reconoce que la dominación es posible a partir de que la conducción de los hombres no es factible por si misma. El estado adquiere su reconocimiento no sólo porque la sociedad carece de capacidades para conducirse, sino porque es invocado como una organización que hace posible el advenimiento de una nueva sociedad.

En consecuencia, la tecnicidad de la política tiene que favorecer la tecnicidad del poder, puesto que éste se concibe con el realismo que le es inherente. El realismo del Renacimiento es diferente al realismo sensorial propio de la etapa medieval.

El realismo medieval lo caracteriza Federico Chabod de la siguiente manera: el "...apego a la realidad sensible es siempre de carácter sensorial, no conceptual, es siempre inmediata y no refleja, y por ello se limita al detalle, al episodio; si (realista) es el detalle, no es (realista) la concepción de conjunto, puesto que el primer motor de la vida y de la historia humanas está

puesto fuera del mundo, y los destinos de los hombres vienen determinados siempre por la voluntad de Dios."[4]

La tecnicidad de la política se alimenta del realismo conceptual que toma en consideración el individualismo "Y en esto estriba precisamente la novedad esencial del Renacimiento: sus llamados (realismos) e (individualismo) conducen, así en el arte y las letras como en la ciencia, en la teoría política y en la historiografía, a la afirmación del valor autónomo, independiente de premisas y fines metafísicos, de la obra de arte, de la política, de la ciencia y de la historia, con una línea continua de desarrollo que de Alberti prosigue en Maquiavelo y en Ariosto y desemboca en Galileo."[5]

Así pues, la tecnicidad de la política deriva de la fundamentación científica y permite obtener precisión en los cálculos que al estado corresponden. El estado, en este sentido, es una combinación de relaciones, estructuras y procesos concebidos con el auxilio del cálculo para dar balance y certidumbre al mundo mismo del poder.

La razón de Estado

Origen y condiciones

Desde el momento en que la política adquiere autonomía como técnica y práctica del poder, la historia del estado es motivo de secularización. Ello implica que la política se convierte en una actividad que es susceptible de captarse para fines de estudio y para derivar de su naturaleza explicaciones fundamentadas que adquieren el rango de tratados.

Al explicarla con el uso del método de observación y ordenarla con una exposición lógica de lo que le pertenece y puede proponer, la política ocupa un lugar sobresaliente durante el Renacimiento. Tratadistas como el florentino Nicolás Maquiavelo, demuestran que la política sólo se entiende tomando en consideración su esencia realista.

Maquiavelo escribe en 1513 su obra clásica **EL Príncipe**. En concordancia con el espíritu del movimiento renacentista, analiza con nitidez cuál es la utilidad de la política en una sociedad que, como la italiana, carecía de unidad

---

[4] Federico Chabod. **Escritos sobre el Renacimiento**, p. 81.
[5] **Ibid.**, p. 86

política. Su época refleja divisiones que impiden la formación del estado con una orientación moderna.

La influencia de la Iglesia Católica es poderosa para impedir el advenimiento de la unidad de Italia, pero carece de la fuerza para conseguir que pueda vivir de manera unificada. La renovación política de Italia era imposible conseguirla en una composición de fuerzas que tiraban cada una a su propio beneficio.

La ausencia de un espíritu de unificación, provocaba que el poder político careciera de una presencia soberana. La división de Italia en el reino de Nápoles en el sur, el ducado de Milán en el noroeste, a la república de Venecia en el noroeste y la república de Florencia y los Estados pontificios en el centro, era contraria a la necesidad de formar un poder que diera consistencia y unidad a una sociedad que empezaba a desarrollar los elementos constitutivos de la vida moderna.

EL Príncipe de Maquiavelo es un tratado sobre la política. En él, se encuentran un conjunto de reflexiones que aluden tanto a la personalidad del príncipe, así como su misión cuando se haga cargo del timón estatal. Lo importante, sin embargo, es que Maquiavelo vierte un cúmulo de conocimientos que dan como resultado el descubrimiento original de lo que es la política en el mundo occidental.

La entiende a partir de premisas terrenales, no inventadas o concebidas fuera de la vida humana. Resalta el ser de la política, sin detenerse ni preocuparse por criterios de alcance moral o religioso. Su mérito consiste en que valora y conceptúa la política por su pertenencia al estado y por su utilidad para que **El Príncipe** pueda gobernar.

En Maquiavelo, la política tiene un sentido de reivindicación, reconstrucción y emancipación. Contextuada en una sociedad que se debatía en la decadencia y corrupción, la política se erige en una fórmula para conseguir, con un príncipe idóneo, que Italia transitara de la desunión a la unificación en todos los órdenes de la vida pero principalmente en el político.

Por su contenido, **El Príncipe** puede considerarse como el origen de la razón de Estado. Ahí la política es tratada con la plenitud del realismo tomando en cuenta las imperfecciones de la condición humana.

La razón de Estado es, sin duda, el verdadero trasfondo de la idea que Maquiavelo tiene sobre la política. Pero no la política entendida como reglas

asistemáticas e inconexas, sino reivindicada por lo que el estado es y hasta donde puede llegar como un poder constituido en favor de la sociedad, sin negar lo que él mismo es como organización indiscutible de poder.

La razón de Estado es la expresión más nítida de lo que son las ideas en el Renacimiento. Llegó el momento en que la razón humana se aplica al tratamiento de los asuntos de estado. Aquí, la objetividad y el realismo se vierten a la esencia del estado y por lo mismo, son retomados para crear y sistematizar un conocimiento que reclama una cultura con acento secular, autónoma y definida que no admite equivalencia alguna para identificarla.

La técnica de la manipulación queda magistralmente sustentada en las ideas de Maquiavelo. Cómo gobernar a los hombres, cómo conquistar el poder, cómo ejercerlo y cómo no perderlo sintetizan a la razón de Estado. Desde luego del estado que orienta sus propósitos y acciones hacia la secularización del poder. Para Maquiavelo, los principados eclesiásticos no son materia de la razón de Estado, ya que "...son los únicos que poseen estados sin defenderlos, y súbditos sin gobernarlos: y ni les quitan los estados indefensos, ni los súbditos sin gobierno se cuidan ni piensan emanciparse. Tales principados son los únicos tranquilos y felices. Regidos por preceptos tan altos que la mente humana no los alcanza, dejaré hablar de ellos, pues, formados y mantenidos por Dios, sería presunción y temeridad criticarlos".[6]

La técnica de la manipulación política se encuentra contenida en la razón de Estado. Se induce y practica atendiendo al cálculo. Importa el poder para hacer cosas; para conseguir los objetivos que permitan al estado formarse a pesar de las fuerzas que no estaban en favor de él.

Es el caso de la Iglesia Católica y los nobles, quienes se oponían a que el estado se constituyera como poder soberano. Formar, gobernar y conservar el estado, es en Maquiavelo una verdadera necesidad política. De ahí su preocupación de que el estado tuviera como fin supremo ser reconocido y aceptado como entidad política que hiciera posible el advenimiento de la vida nacional.

No es accidental que el concepto de Virtú lo asociará con el de Necessitá. "La virtú y la necessitá se encuentran en Maquiavelo en una relación semejante a la que mantienen en la filosofía moderna la esfera de la causalidad, que es la que suministra los medios y posibilidades para la realización de aquellos. Si la virtú era aquella fuerza viva de los hombres que

---

[6] Nicolás Maquiavelo. **El Príncipe** p. 296.

cerraba y mantenía los Estados, dándoles sentido y significación, la necessitá es, en cambio, la fuerza causal, el medio para dar a la masa inerte la forma requerida por la virtú".[7]

Lo anterior se vincula con la noción que Maquiavelo tiene de lo que ha de ser **El Príncipe**. La teoría del poder que él formula ciertamente se refiere al estado, pero sin dejar de lado la misión que debe asumir quien gobierna en este caso, **El Príncipe.**

Los medios de la dominación política son puestos al alcance de quien tuviera la responsabilidad de gobernar combinando la virtú y la necessitá. La dominación pues, se ha de efectuar con audacia para que el cálculo político garantice la eficacia de las capacidades estatales. Por ello, la razón de Estado es el verdadero tratado que Maquiavelo formula. Es un tratado que se sustenta en el aprendizaje de la historia, en la observación de los hechos, en la reivindicación realista de la política y en la propuesta pragmática de lo que el poder significa.

Es mérito indiscutible del florentino haber descubierto la razón de Estado de acuerdo con los siguientes elementos: 1) la secularización del poder y la política; 2) la comprensión y utilidad del cálculo para aplicarlo en favor del estado; 3) la valoración y utilidad de la política retomando los beneficios que la técnica proporciona; 4) la articulación de los procedimientos (medios) para dar vida a la dominación estatal y 5) concebir al estado como una organización que sólo puede existir sí es capaz de ejercer el poder con racionalidad y eficacia.

Conviene aclarar que el origen de la razón de Estado es mérito de Maquiavelo. Sin embargo, es Giovanni Della Casa quien la pronuncia en oración dirigida a Carlos V en la Catedral de Bologna en el año de 1547.

Gobernar según la razón de Estado, resume la aportación de Maquiavelo como autor de su época "Si bien Maquiavelo -que jamás usó la célebre fórmula que indebidamente se le atribuye `el fin justifica los medios' -no habló de `razón de Estado', ciertamente su trabajo teórico-que en el fondo no desechó la experiencia y la tradición republicana de Florencia no tendió a la gloria del príncipe sino a la potencia del Estado".[8]

La postura de Maquiavelo fue rebatida por autores que eran exponentes del movimiento de Contrarreforma. Puede decirse que la razón de Estado no

---

[7] Friedrich, Meinecke. **La idea de la razón de Estado en la Edad moderna,** pág. 39.

[8] Albertoni A, Ettore. **Historia de las doctrinas políticas en Italia.** p. 127.

es ajena a disputas políticas, sino que, a partir de ellas, se elaboraron otras formulaciones que tenían como objeto debatir no sobre los fundamentos del Estado, sino sobre las bases doctrinarias que el mismo Maquiavelo utiliza.

Destacan en esta línea, las figuras de "Guicciardini historiador florentino; Pablo Paruta, historiador veneciano y Botero, el autor célebre de la obra **La Razón de Estado**. Estos escritores tienen un punto en común: el de deducir la política de la historia, pero el primero pertenece más especialmente a la escuela del empírismo político, y los otros subordinan los hechos a un ideal político más alto que el de la experiencia se obtiene, y desde este punto de vista se les ha considerado, no sin razón, adversarios de Maquiavelo, de la escuela de que habían aprendido todo cuanto sabían."[9]

Por ejemplo, Giovanni Botero en 1598 y no obstante su desacuerdo con la tesis de Maquiavelo, es el primer autor que conceptúa a la razón de Estado. Explica en primer término qué es el Estado al cual define del modo siguiente "El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y razón de Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio. Es verdad que si bien, absolutamente hablando, la razón de Estado se extiende a las tres partes susodichas, parece comprender con mayor rigor la conservación que las otras, y de éstas más la ampliación que la fundación, ya que la razón de Estado presupone al príncipe y al Estado (aquél como especie de artífice, éste como materia) mientras que no supone, necesariamente, la fundación y sólo parcialmente a la ampliación. Pero el arte de fundar y ampliar es el mismo, ya que tanto los principios como los medios de uno y otro son de una misma naturaleza. Y si bien todo aquello que se hace por los motivos antes dichos, se dice hacerse por razón de Estado, mayormente se dice de aquellas cosas que no pueden reducirse a la razón ordinaria y común."[10]

Lo relevante en Botero es que el estado es concebido como una empresa de dominación; con medios idóneos para asegurarla con el fin de que no se resquebraje el poder que detenta. Claro está, es un representante de la Contrarreforma y como tal, no podía coincidir con la valoración que Maquiavelo da a la política, pero si en los fines últimos que persigue: ejercer la dominación en favor del estado.

De igual manera, Francesco Guicciardini en su obra **Historia de Italia** que empezó a escribir en 1527, polemiza con Maquiavelo por que éste había

---

[9] Janet, Paul. **Historia de la Ciencia Política**, p. 569.

[10] Giovanni, Botero. **La Razón de Estado**, pp. 91-92.

emancipado absolutamente la política de la moral. Pero en sus **Aforismos Políticos y Civiles**, Guicciardini diserta sobre la naturaleza real de la política, emparentándose de ese modo, con la doctrina del llamado maquiavelismo. No obstante las diferencias en cuanto a los valores que soportan al poder, hay una coincidencia respecto de que el Estado es dominación y contundencia de poder; que tiene derecho a utilizar medios defensivos y ofensivos para gobernar; en suma, que el poder del Estado debe asegurarse por encima y a pesar de los adversarios o enemigos que tenga.

Para Maquiavelo, la razón de Estado es la capacidad que el mismo tiene para conducirse como poder constituido, reconocido y dotado de medios para vencer fuerzas no estatales. Pero no se refiere a vencer a cualquier costo, sino expandir su fuerza y potestad con un criterio de eficacia, lo cual supone incrementar el poder estatal, pero al mismo tiempo someterlo a frenos que pueden dañar la vida de los súbditos.

Capacidad y eficiencia son el fundamento último de la razón de Estado. Parafraseando a Reyes Heroles, la razón de Estado "Es una técnica política contenida en sí misma, ajena a lo metapolítico, conducida por un fin rector: la formación, conservación y ampliación del Estado".[11]

El logos de la razón de Estado.

El primer elemento para identificar la realidad estructural de la razón de Estado es que la política se ubica en los terrenos donde los hombres ejercen la dominación cuando aspiran al poder. El desprendimiento de la política de los valores que se condensan en lo bueno y lo malo, es un paso fundamental para plantear que su esencia es producto de condiciones objetivas de poder, donde el afán de dominio tiene que asegurarse con los medios que permiten ganar o perder.

Como bien lo apunta García Pelayo, "...perdida la fe en la religión, en el derecho y en la moral como factores ordenadores, sólo quedaban firmes dos cosas: el hombre y el mundo. Un hombre que, dejado de la mano de dios, y solo frente al mundo. El hombre, sin embargo, no es uniforme: hay, de un lado, el tipo de hombre que llamaríamos faústico y cuya definición más breve es, quizá, la de Gionnozzo Manetti, humanista y diplomático florentino de la primera mitad del siglo XV: **Homines omnium Domini**, el hombre es señor de todas las cosas."

---

[11] Jesús Reyes Heroles. **En Busca de la razón de Estado**, pp.49-50.

"Se trata de un hombre impulsado por el afán de dominio ilimitado y dotado de una tremenda potencia destructora para lo caduco y de un extraordinario vigor para la construcción de nuevas formas; de un tipo histórico-antropológico que cuando se despliega políticamente crea el Estado Moderno."[12]

El segundo elemento para identificar la razón de Estado, consiste en que ella misma, es decir, la razón de Estado, es materia relacionada con un tipo de saber y con una idea de lo que es y significa el poder en su dimensión histórica.

Los reclamos por secularizar el poder, da como resultado que el conocimiento que a el corresponde es laico, objetivo y dotado de una racionalidad que permite la obtención de fines pragmáticos y utilitarios. Un poder que no garantiza la obtención de objetivos con eficacia y racionalidad técnica, no puede considerarse en los ámbitos de la razón de Estado. Un poder reclama no tan sólo autonomía para su ejercicio, sino una fundamentación histórica y **conceptual**. Es ésta, la que da origen a un **logos** propio y auténtico que soporta la existencia de la razón de Estado.

Es un **logos** relativo al ser del estado; a su sentido, a su misión, a su utilidad necesaria y a los modos en que puede desenvolverse como organización de poder. El objetivo del estado es vivir; pero vivir con plena conciencia de lo que él es y cómo puede conservarse mejor. Por eso, la razón de Estado debe entenderse como la ordenación técnica que permite al estado disponer de los medios y capacidades que tienden hacia la articulación de la dominación política. Tal ordenación reclama que el portador del poder, en este caso, **El Príncipe**, sea apto para conquistar, ejercer, retener y acrecentar el poder.

No es otra la significación de la obra de Maquiavelo que dar a conocer un **logos** dotado de una esencia que condensa la necesaria frialdad para engañar; el indispensable cálculo para manipular y la imprescindible **virtú** personal para que el príncipe remueva los rescoldos de una sociedad caduca. El **logos** de la razón de Estado es una **combinación de: tecnicidad, racionalidad, calculabilidad y capacidades a desarrollar atendiendo a un solo objetivo: obtener resultados eficaces en favor del vigor del Estado.**

Ejercer tanto el dominio sobre los hombres y las cosas, así como su correcta dirección, es prueba de cómo la razón se aplica en favor de los

---

[12] Manuel García Pelayo. **op. cit.**, p. 25.

asuntos estatales. Este es el fin último de la razón de Estado, por lo que su tecnicidad, como bien dice Carl Schmitt, debe entenderse como "la técnica racional del absolutismo político". Agrega: "Del racionalismo de esta tecnicidad se deriva...que el artista constructor del Estado considera la muchedumbre humana que va a organizar estatalmente como un objeto para configurar, como un material...el entendimiento no puede hacerse aquí entender, no razona, sino dicta. Lo irracional es tan sólo el instrumento de lo racional, porque sólo lo racional puede realmente dirigir y actuar"[13].

De este modo la razón de Estado tiene que contextuarse atendiendo a la originalidad con que Maquiavelo la concibe, es decir, formular las reglas que permiten alcanzar el éxito estatal. En este sentido, los dictados de la razón coadyuvan a que la racionalidad del estado sea tangible en términos de una conservación sana y de una ampliación cabal de sus potencias y capacidades "Aludimos al descoyuntamiento que la "eficacia" impone entre razón lógica y razón axiológica, entre razón analítica y razón sintética, entre **Verstand y Vernunft**, entre lo político como guía instrumental y la política como afinamiento moral. Rebasante de la racionalidad teológica, o platónica o gramática, la racionalidad maquiavélica posee una lógica decisoria cuya efectividad nutre la idea de que trasciende su condición supraestructural"[14].

Junto a Maquiavelo y Botero, exponentes de la razón de Estado destaca también Arnold Clapmarius, quien en 1605 escribe la obra **De arcanis rerum publicarum**, en la cual explica los fundamentos de la dominación política.

Sus ideas corresponden al siglo XVII, que es cuando empieza a establecerse en Alemania el gobierno monárquico. Clapmarius es un teórico de la razón de Estado. Acuña el concepto de **arcana** el cual significa secreto para referirse a los ardides que se utilizan en la lucha por el poder. El momento en que escribe su obra, Alemania vive la lucha entre los estamentos y la necesidad de formar un poder soberano.

Es una lucha intensa, en la cual "El Estado estamental y con él la idea de un antiguo Derecho justo e intangible, contendió en las costumbres y leyes del país, se había venido abajo durante la Guerra de los Treinta Años, justamente porque había dejado inerme al Estado. Para crear la nueva fuerza armada de **miles perpetuus**, y para vencer las resistencias en contra de los estamentos y de los antiguos derechos, la voluntad del príncipe podía ahora

---

[13] Carl Schmitd. **La Dictadura**, pp. 40-41.

[14] José Luis Orozco. "Nuevo y viejo Maquiavelo", p. 27.

llamar en su auxilio la nueva idea jurídica de la razón de Estado, justificándose y ennobleciéndose internamente con ella."[15]

Clapmarius utiliza dos conceptos para referirse a la dominación política: **arcana imperii y arcana dominationis**. La primera, es decir, la **arcana imperii**, tiene como finalidad el mantenimiento de la constitución; la vigencia de libertades y derechos que no ponen en riesgo la vida estatal. Resalta que tras las formas de gobierno como la monarquía, la aristocracia y la democracia, se ocultan los verdaderos objetivos y medios de la dominación política.

Mientras que la **arcana dominationis** se relaciona directamente con la razón de Estado y tiene como objetivo acrecentar el poder de quien domina, poniendo al estado a salvo de conspiraciones, revueltas, rebeliones y sediciones. La **arcana dominationis** señala cómo se ha de defender el poder del Estado en situaciones no sólo ordinarias, sino extraordinarias. En la acepción razón de Estado, la **arcana dominationis** responde a los intereses del estado para preservarlo y protegerlo frente a sus enemigos y adversarios.

La aportación de Clampmarius resulta fundamental para abordar los derroteros de la razón de Estado. Sólo que en Alemania es asociada al concepto de **jus dominationis**, es decir, el derecho a la dominación que el príncipe podía ejercer aun por encima del **jus commune** para resguardar el **bonum publicum**. Como bien dice Meinecke, el derecho a la dominación, identificado con la razón de Estado, adquiere "categoría jurídica". Pero el derecho que tenía el soberano para la defensa del estado, no quedaba limitado por el carácter jurídico de la dominación política.

Al final de cuentas y esto es lo relevante, ningún estado queda restringido a obrar cuando se encuentra en riesgo o peligro grave. Los secretos de la dominación política quedan resguardados con el concepto de **arcana**.

La simulación, el engaño, las trampas y la apariencia son recursos que han de emplearse desde el poder para conservar con éxito el poder del estado. En Clapmarius, se advierte que la razón de Estado acredita su utilidad técnica y racional, así como su utilidad práctica para conquistar y defender el poder con la frialdad que la realidad exige.

---

[15] Friedrich Meinecke. **op. cit.**, p. 132.

III. EL ESTADO COMO ENTE ARQUITECTONICO

La arquitectura del estado

Desde el ángulo arquitectónico, el estado es creado como un ente artificial. Es artificial, porque es algo añadido a la naturaleza con la creatividad de la inteligencia humana. Su carácter artificial, sin embargo, no indica que sea algo aleatorio o circunstancial, sino que se utiliza para su diseño, configuración y funcionamiento, una variedad de saberes profesionales que, al conjugarse, dan cuerpo a un tipo de organización específica, es decir, destinada a ejercer, incrementar y retener el poder.

Como organización creada para fines de poder, el estado tiene su razón de ser. Es una razón propia de una organización que reclama su derecho a la vida y la potestad para ser reconocida como poder superior en la gama y diversidad de otros poderes sociales y políticos.

En principio y tomando en consideración los valores de la vida renacentista, la creación del estado se inserta en la noción de obra de arte. Esta se entiende y define en razón de una complejidad que corresponde a la posición de que el arte no es valorado únicamente por sus facetas de la estética, sino que es elevado al rango de ciencia.

Esta peculiaridad[1] del arte, como ciencia, denota la necesaria comprensión de la vida a partir de valores racionales; de valores que orientan el hacer y el quehacer de las cosas. Como obra de arte sustentada en una cosmovisión científica, el estado se caracteriza por surgir en cuanto diseño y creación como un tipo de arquitectura.

---

[1] "Leonardo decía que la base del ser humano era el ojo, pero como símbolo de observación empírica, de aquí que el estudio del cuerpo, la investigación de las ciencias exactas y los nuevos conceptos del universo y del espacio. La ciencia y el arte se hermanaron: los escultores estudiaron el cuerpo humano y los pintores el espacio geográfico". José Manuel Lozano Fuentes. **Historia**..., p.307.

El concepto de arquitectura alude en principio a la noción de arte, pero de un tipo de arte que recupera el significado de la vida y que se expresa como una suma de conocimientos aprendidos y aplicados con un propósito: construir obras físicas y materiales. En este sentido, el estado es una gran obra de arquitectura.

Sus poderes instituciones y atribuciones se encuentran entrelazados y guardan entre sí, una interdependencia que no debe alterarse, puesto que al afectar una de sus partes, es inevitable el daño que se causa a las demás.

La arquitectura del estado da cuenta de que es una creación artificial, producto del ingenio humano. Es una arquitectura que testimonia el fino arreglo de sus partes físicas, institucionales, organizativas y técnicas. Es una arquitectura donde el saber científico y cultural es puesto al servicio de objetivos específicos como son los que se persiguen con la política y el poder.

La intrínseca substancia del estado se organiza de acuerdo a lo que él es y representa como fuerza organizada de la sociedad. Su fuerza considerada desde la óptica de un sistema arquitectónico, se encuentra no tan sólo organizada e instituida, sino equilibrada, balanceada, distribuida y asentada en un territorio.

No es una fuerza desbordada, sino sujeta a cauces, límites y atribuciones. Es, por tanto, una fuerza medida, calculada y modulada. Es una fuerza influida por poderes diversos estatales y no estatales, por estructuras disímbolas y por acuerdos y consensos que tienen que alcanzarse para que sobreviva como poder supremo.

La fuerza del estado no depende tanto de su institucionalización como centro de poder, sino de cómo aprovecha sus capacidades y cómo utiliza sus acciones defensivas y ofensivas. Es una fuerza influenciada por otras fuerzas hasta conseguir que tengan supremacía las del estado, sin que ello sea equivalente a dirigir un poder sin frenos o contrapesos.

El estado considerado desde un punto de vista arquitectónico, es construido como un ente que tiene armonía. Se trata de una armonía que combina y aprovecha todas y cada de sus partes, sin desaprovechar la utilidad que cada una tiene para sostenerlo como fuerza consistente. El estado como realidad arquitectónica, es un conjunto de relaciones interdependientes, calculadas, engarzadas, funcionales y estructurales que

tienen por objeto a un mismo tiempo, contribuir a obtener resultados que tienden a mejorarlo para conservarlo con eficacia.

La realidad del estado no es quimera, sino objetiva y tangible. Es objetiva, porque desde el momento en que se diseña y crea, existe como algo externo a los individuos; como algo que puede constatarse. Es tangible, porque el estado expresa y es una materialidad que tiene componentes empíricos y físicos, susceptibles de captar con procedimientos técnicos y tecnológicos.

Objetividad y materialidad, dan cuenta de que el estado es algo más que una idea o proyecto, es decir, el estado es una realidad actuante y en movimiento continuo.

Es un producto que demuestra cómo el ingenio humano es capaz de crear y organizar instituciones destinadas a consolidar la convivencia en común. Es, desde luego, una institución diseñada y construida cuidando la fina relación e interdependencia entre sus componentes para evitar situaciones que puedan quebrantarlo.

El estado considerado como institución temporal y espacial, da cuenta que en su construcción se combinan una variedad de recursos técnicos para organizarlo tomando en consideración el arreglo y orden que sus partes deben guardar.

Considerado desde la perspectiva arquitectónica, el estado es algo conformado y proyectado atendiendo a la lógica del poder. Esto es, el estado tiene un sentido para llevar a cabo el cumplimiento de fines específicos. Esos fines responden a la idea del poder que encara y representa. Es una institución regida por el cálculo para alcanzar con racionalidad objetivos que acreditan la naturaleza del poder.

Considerado como organización que articula sus partes, el estado es algo más que un arquetipo. Es, ante todo, una obra de arte que, cuidadosamente pensada, estructurada y armonizada, responde a una idea de conjunto donde cada de sus partes juega un papel importante y tiene a la vez que cumplir con actividades específicas.

Visto de este modo, el estado es un instrumento idóneo para desenvolverse en realidades fácticas. Los hechos que configuran su mundo son resultado de la voluntad humana, no de los designios sobrenaturales. Son hechos cuya esencia realista es la clave para categorizarlo como un sistema

arquitectónico. Sin alusión a los hechos que condicionan su razón de ser, el estado no podría explicarse como institución consistente y perfectible.

Es una institución consistente, porque su complejidad no admite desarreglos, sino que exige una convergencia armónica y sincrónica para garantizar su funcionamiento eficaz. Es institución perfectible, en cuanto su creación no es absoluta, sino relativa lo cual significa que está en conexión con realidades condicionantes que lo obligan no sólo a revisar lo que hace, sino cómo lo hace y qué medios es necesario que ajuste o reajuste y qué hay que substituir.

Lo perfectible del estado se enlaza con la imperfectabilidad del ingenio humano. Indica también que el estado no es algo acabado para siempre, sino que tiene realidades temporales e ineluctables que obligan evaluarlo por los fines que cumple y los medios que utiliza.

La realidad física del estado

Como obra humana creada con la inteligencia y la razón y con apego a valores culturales, el Estado es una organizáción que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad. En este caso, de la sociedad moderna, misma que se gesta desde la etapa del Renacimiento Italiano.

El estado, en consecuencia, es una necesidad que nace de la vida en asociación y es respuesta para atender y solucionar los problemas, carencias y expectativas de la propia sociedad. Más allá de cualquier consideración filosófica del estado que en estricto sentido sí la tiene, es menester identificar no su esencia formal y abstracta, sino su realidad física.

Tres categorías pueden contribuir a identificar la realidad del estado a saber: **razón, racionalidad** y **raciocinio**[2] .

---

[2] Las categorías de **razón, racionalidad** y **raciocinio** se han trabajado en el ensayo no publicado **Condiciones y sentido de la racionalidad gubernamental** cuyo autor es Ricardo Uvalle Berrones. Las mismas se han discutido en distintos seminarios que imparte en el posgrado de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México durante 1992 y 1993.

Por medio de la **razón**, es posible acercarse, conocer, conceptuar y discernir las realidades en las cuales el estado vive. Son, desde luego, realidades dadas. Con la **racionalidad** es factible calcular la relación entre fines y medios enfatizando los resultados que con él se alcanzan. Con el **raciocinio** es posible argumentar la construcción, definición y difusión de un **logos** que tiene por objeto nutrir la eficacia de las prácticas[3] del poder.

Tanto las categorías de **razón**, así como las de **racionalidad** y **raciocinio** se encuentran presentes en la proyección y creación del estado[4]. Las tres conjugadas dan un producto complejo y perfectible para conservar y desarrollar la sociedad. El estado expresa, como síntesis del ingenio humano, que la **razón**, la **racionalidad** y el **raciocinio** lo estructuran como una relación de fuerzas, poderes y facultades que sustentan sus capacidades, pero que también destacan sus límites.

Estos son el correlato de que toda fuerza o poder tiene su contrapeso, mismo que es fundamental para evitar el consumo irracional de recursos, energías y capacidades. Sin duda, el estado es una obra maestra de la razón, inteligentemente insertado en los patrones de la racionalidad y el raciocinio.

Es decir, racionalidad y raciocinio demuestran cómo una fuerza superior se debe cuidar, regular, incrementar y utilizar para conseguir fines propios de la vida en asociación. Si algún mérito tienen los teóricos de la razón de Estado con Maquiavelo a la cabeza, es haber descubierto la columna vertebral del poder estatal y cuáles son las condiciones y reglas para sostenerlo con salud y vigor.

Consecuentemente la **razón**, la **racionalidad** y el **raciocinio** son la tríada para organizar y conceptuar la realidad física del estado. Antes que el estado sea calificado como una institución inmersa en los conflictos sociales y políticos, es indispensable destacar su naturaleza física y su realidad tangible. De otro modo, se corre el riesgo de conocerlo únicamente desde afuera, omitiendo su realidad primaria dada por su mundo físico.

---

[3] Para un mayor abundamiento de la racionalidad de las prácticas del poder en la sociedad y el Estado moderno, consúltese a Luis F. Aguilar Villanueva **En torno del concepto de racionalidad de Max Weber** en la serie de ensayos **Racionalidad**, pp. 76-98. Asimismo, de Jurgen Habermas. **Teoría de la Acción Comunicativa T. I.**

[4] Al respecto consúltese **el capítulo séptimo de La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública** de Ricardo Uvalle Berrones. Ahí se estudian los fundamentos del estado tomando en consideración sus elementos de contundencia ofensiva y defensiva. A partir de las categorías **razón, racionalidad** y **raciocinio** es posible situar a la razón de Estado como una aportación intelectual, cultural y analítica ralacionada con el ser mismo del estado.

Aplicadas para categorizar más a fondo al estado, la **razón**, la **racionalidad** y el **raciocinio** se refieren a lo siguiente: 1) la **razón** permite conocer cuáles son las fortalezas y debilidades que los estados deben respectivamente incrementar y eliminar. Incrementar las fortalezas y eliminar las debilidades, exige antes que contundencia de poder, inteligencia para administrar y gobernar a la sociedad.

Si el estado es armonía tangible, es necesario evitar que se resquebraje. Tomar conciencia de sí mismo, da al estado la oportunidad de preparar y utilizar su fuerza a la manera de una inversión productiva; 2) la **racionalidad**[5] da cuenta del modo en que el estado aprovecha sus fuerzas, recursos y potencias para reforzar su base de poder sin desatender la vida social y 3) el **raciocinio**[6] permite formular un arquetipo de estado que garantice a la sociedad alcanzar su felicidad material, el progreso y el desarrollo compartido.

Como realidad física, el estado es algo externo que existe independientemente de los deseos de los seres humanos. Aunque es producto de la vida artificial creada por los humanos, el estado es reconocido como un sistema externo de poder que tiene como propósito asegurar la convivencia en común. La realidad física del estado no debe identificarse a partir de una supuesta unidad interna o carente de contradicciones.

Es una realidad que no aspira ni pretende erigirse en algo homogéneo; menos pretende definirse como algo intemporal, sino que es una realidad donde se encuentran **elementos concretos** de su existencia como son: su población, sus recursos naturales, su espacio territorial, sus fuerzas concurrentes y divergentes, sus instituciones, su sistema de autoridad, sus funcionarios y la variedad de medios susceptibles de utilizarse para conseguir fines positivos y negativos.

---

[5] Para un mayor abundamiento sobre el concepto de racionalidad así como de una tipología de la misma, consúltese Jurgen Habermas, **La reconstrucción del materialismo histórico**. pp 233-240.

[6] En este punto, Michael Foucault en su trabajo **El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado**, conceptúa a ésta como una tecnología. Es decir, la categoriza como un tipo de conocimiento útil y aplicado para construir, proyectar y asegurar su propia vida protegiendo a la sociedad. Pero el poder tiene también su faceta destructiva. Por tanto, el conocimiento del poder estatal es producto del raciocinio, lo cual revela que el propio poder es susceptible de construirse como un **logos** necesario para cuidar y presevar las fuerzas estatales.

La realidad del estado es física antes que formal. Es heterogénea antes que institucional. Es tangible antes que ideal. Es terrenal, no sacra o sobrenatural. Es una realidad organizada a la manera de un sistema arquitectónico; calculada a partir de una comprensión dinámica de sus fuerzas; articulada con elementos de previsión; interconectada como una relación de sistemas activos donde el movimiento de uno incide en los demás y dotada de los elementos que permiten ejercer con eficacia el **imperium** sobre los seres humanos y las cosas.

Como realidad física, el estado es un ente que puede objetivarse, es decir, acredita una existencia real que permite localizar el sentido de sus capacidades con "...niveles racionales, empíricos y técnicos, que son los más susceptibles de objetivación, prueba y medida".[7]

También como realidad física, el estado es una relación de elementos cinéticos donde destacan los movimientos y fuerzas que originan su ser mismo y las acciones que emprende para conservarse como un ente.

Por tanto, el estado es realidad en movimiento, no realidad inmóvil. Si es realidad en movimiento, esto significa que el cambio rige su vida tomando en consideración las influencias de "...la aceleración de la ley de la Historia. Y si esta ley ha tenido en algún sector una incidencia espectacular ha sido precisamente en el de la tecnología...La evolución es un factor decisivo de la naturaleza y también de la política. Hemos de concebirlo todo en función de la apresurada mutación histórica y no pueden ser excepción las formas de ordenar la convivencia".[8]

La realidad del estado, entendida en términos pluridimensionales, contribuye a caracterizarlo más allá de las consideraciones que puedan omitir su esencia objetiva. Es decir, el estado tiene manifestaciones concretas que lo erigen en una formidable realidad macrofísica compuesta por elementos tangibles "El Estado se encuentra ahí con sus jueces y sus soldados, sus impuestos y sus nóminas, como gigantesca estructura de entrelazados poderes. Se puede enumerar a los hombres que lo integran, delimitar sus respectivas funciones, sopesar su patrimonio y señalar el área de su jurisdicción. Es un ente experimentable, tangible y realista; es la más voluminosa y

---

[7] Gonzalo Fernández de la Mora. **Del Estado Ideal al Estado de la Razón**, Madrid, 1972, p.74.

[8] **Ibid.**, p. 59.

brillante de las objetividades con que se encuentra el ciudadano. Nada hay del estado que sea indetectable y no requiere problemáticos mecanismos de auscultación, porque es una formación macrofísica."[9]

Como entidad macrofísica, el estado es una obra histórico- concreta. Es realidad individual que se constituye como una agregación de atribuciones y poderes dirigidas por la fuerza suprema que es en sí y que permite a la sociedad desenvolver sus potencias y sus fuerzas productivas.

Es realidad objetiva que tiene propiedades que a él conciernen y que se cuidan para evitar su degradación, declive o posibles debilidades. La objetividad del estado responde a principios genésicos, esto es, a principios relativos a su gestación, formación y realización en circunstancias dadas e ineluctables "Un Estado no es una cosa espontánea, como una cordillera, un megaterio o un virus; es un producto de la inteligencia humana. No es algo que aparece como un diamante o un aerolito; es siempre una fabricación."[10]

Consecuentemente, el estado es un ente concreto, objetivo y realista, dado que su naturaleza es construida, arreglada y orientada al servicio de los fines de la convivencia social y política. Es una naturaleza observable y racional, puesto que sus ingredientes son la vida humana misma, pero estructurada atendiendo a objetivos supremos de realización individual y colectiva.

Si algo tiene el estado como ente creado, es que su vastedad y complejidad tienen como base la complejidad y diversidad de la vida en sociedad. Por ello, el estado no debe entenderse únicamente como idea abstracta o etérea, sino como realidad objetiva y concreta. Esto es, como materia que es susceptible no sólo de crear, sino reformar y transformar en razón de los cambios que impulsan a la propia sociedad.

Por eso, el estado no se justifica por sí mismo, sino por lo que hace y rehace en favor de la sociedad. Su objetividad es el resultado de un trabajo fino continuo y laborioso efectuado a partir de una concepción axiológica de la vida.

De ahí que como realidad macrofísica pueda caracterizarse por la realidad, la objetividad y lo tangible que en sí tiene. La intrínseca substancia

---

[9] **Ibid.**, p. 61.
[10] **Ibid.**, p. 62.

y la extrínsica fuerza del estado se encuentran más allá de la enunciación conceptual o del formalismo que soslaya su ser sustantivo, dando preferencia a la senda de lo objetivo.

La utilidad del estado

El estado como ente, no se agota en si mismo. No es arquetipo lógico, sino entidad histórica. No es entidad perfecta, pero aspira a ser perfectible. No es algo acabado para siempre y por encima de las imperfecciones de la vida humana. Es, ante todo, una entidad que tiene cualidades (fortalezas y logros) pero también se encuentra expuesto a tener defectos (errores e ineficiencias) que inciden en el terreno de la sociedad.

Concurren en su creación la necesidad de asegurar una convivencia sana y ordenada en favor de la sociedad. Su creación, sin embargo, corresponde a los valores de un tiempo que, como el Renacimiento Humanista concibe al mundo no como fatalidad o apocalípsis, sino como realidad que es objeto de configurar con el concurso de la voluntad y la inteligencia.

En esta línea, cuando los deseos se transforman en voluntad, es posible, parafraseando a Arquímides, "mover el mundo". Y el mundo del estado no tan sólo expresa como algo dado, sino que es testimonio de que se crea con la suma de conocimiento, voluntad, inteligencia y descubrimiento de sus relaciones causales. El estado por lo mismo, no es un accidente de la vida ni algo casuístico o inexplicable.

Es creado con un sentido de utilidad; como artefacto que permite alcanzar otros fines. Considerado como artefacto, el estado rebasa la mera consideración mecánica que el propio artefacto es y en todo caso, conviene que en relación a él, el concepto de artefacto sea precisado en el rubro de medios "...para obtener algo ulterior, externo y distinto. Tienen una función ancilar, la de servir a fines que los trascienden. Su previsto futuro es desgastarse y ser sustituido por otros más adecuados. El arquetipo de los artefactos útiles es el utensilio. El destino de la palanca no es simplemente el de existir, sino el de funcionar eficazmente; vale en la medida en que asiste y rinde".[11]

---

[11] **Ibid.**, p. 63.

El estado, en consecuencia, existe en cuanto que tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos. Pero el estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado.

Es aquí, donde se constata que hay fines que trascienden al estado, uno de ellos es el bien común. "El Estado es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común. El Estado no se justifica por sí mismo, como la obra de arte, sino por su rentabilidad; no es un lujo superfluo.

"Nadie se da una autoridad y unos códigos por el placer de sentirse sometido y limitado. Se da ese corselete, en parte férreo, como recurso para evitar males mayores y obtener otros bienes. Nadie se conforma con que su Constitución sea simétrica, coherente y bella como un bajorrelieve o un teorema; espera que le sirva".[12]

Categorizado como un artefacto, el estado es algo útil para alcanzar fines sociales y políticos. Y es útil en la medida en que es medio idóneo que coadyuva a obtener resultados políticos, productivos y de bienestar.

Su utilidad deriva de que tiene capacidades que pueden mejorar las condiciones, expectativas y esperanzas tanto individuales como colectivas de sus gobernados. Su utilidad denota las aptitudes prácticas que tiene y mejora para atender las dilatadas necesidades sociales. Son aptitudes que se derivan de su esencia, es decir, de su naturaleza objetiva y concreta. Son aptitudes que ponen a prueba su **modus operandi**, centro fundamental de la eficacia a la que aspira y logra conseguir.

Como artefacto útil, el estado puede recuperar su condición de medio para alcanzar fines sociales. Y es medio, porque sus elementos constitutivos, sus relaciones funcionales y estructurales y la correlación insoslayable de sus diversos elementos, lo hacen apto para atender y suplir la imperfección de la vida humana.

Como medio, el estado contribuye aún con sus imperfecciones, a que la vida en asociación sea menos tensa y desequilibrada. De ahí que el fin del estado no sea sobrevivir en sí mismo, sino servir a la sociedad y a los valores

---

[12] **Ibid.**, pp. 63-64.

de la vida en común. "Todo Estado se realiza históricamente con unos gobernantes, un aparato administrativo, una sociedad y unos objetivos viables".[13]

La utilidad del estado desde el ángulo de su condición de medio, significa que "Los medios son tanto mejores cuanto más directa y plenamente cumplen su misión. Sin este endoso a una finalidad, resultan moralmente neutros. El fundamento del juicio ético es, precisamente, la relación de medio a fin, y si esta relación no existe, la valoración es imposible. A la pregunta radical: ¿Es bueno tal artefacto?, no hay más remedio que contestar: ¿Según para qué?[14]

La realidad factual del estado es el epicentro para ubicar el sentido de su utilidad y eficacia. En contraste, el mundo ideal del estado es inexistente por lo que, cuando se alude no al concepto de estado, sino a su utilidad, es preciso no aseverar afirmaciones absolutas o fundamentalistas, sino destacar que "Supuesto el carácter instrumental del Estado, no cabe afirmar la existencia de un arquetipo universal, útil para los siglos de los siglos. Su eficacia dependerá de quienes sean sus gestores, cuáles sus beneficiarios y cuáles sus metas. No hay medio perfecto, porque hay multiplicidad de fines, y cada uno requiere instrumentos **ad hoc**."[15]

Por ello, es fundamental que la utilidad del estado referida al bien común, sea contextuada de cara a los factores objetivos y que lo generan para evitar que él sea considerado como algo ajeno e indiferente "Se podrá argüir que su fin es el bien común; pero poco habremos avanzado si no precisa quienes son sus destinatarios históricos. Porque el bien que en cada momento y en cada territorio resulta factible para una cierta sociedad es algo que varía en función de las condiciones estructurales. El Estado, falto de engarce con un destino preciso, se convierte en un medio moralmente neutro. Nunca se podrá recomendar un Estado sin relacionarlo con su situación factual, porque la bondad de todo instrumento viene dada por el objetivo propuesto."[16]

El estado, en consecuencia, es inexplicable fuera de la temporalidad, las contradicciones, las contingencias y lo previsto. Es una realidad concreta que enfrenta lo propio y lo ajeno como algo regular o normal.

---

[13] **Ibid.**, p. 67.
[14] **Ibid.**, p. 68.
[15] **Ibid.**, p. 69.
[16] **Ibid.**

El estado no sólo es idea, sino suma real de fuerzas. No es entidad autárquica, sino "...realidad ancilar, subalterna, condicionada, utilitaria e instrumental... En suma, la bondad de un Estado se determina en función de cuatro variables principales: es un ente relativo a su fin, a sus protagonistas, a sus destinatarios y a sus estructuras."[17]

Referidas al estado, las afirmaciones que lo absolutizan omiten su realidad factual. Lo consideran, por tanto, como un "mal necesario" o como una entidad genuinamente lógica y formal. Esto es inexacto. El mundo del estado y de lo estatal está compuesto por problemas, carencias, necesidades, obstáculos y realizaciones.

Es un mundo sin lugar para confinaciones absolutas. Es un mundo propio de los entes reales y éstos "... son, sin excepción, relativos, y ésta es también la condición ontológica de cualquier Estado...Los Estados no son algo absoluto, ni lógica ni factualmente. Son algo condicionado y ancilar... No existe el Estado ideal, sino el Estado relativamente eficaz, o bueno **secundum quid**."[18]

En la lógica de la utilidad estatal, lo correspondiente a la eficacia del propio estado tiene una connotación específica a saber: su objetividad. El estado es realidad objetiva puesto que se configura a partir de necesidades reales sean éstas individuales o sociales.

En su objetividad concurren elementos que son fundamentales para identificarla. **En efecto, la objetividad del estado es posible caracterizarla por sus elementos empíricos, mensurables, técnicos y tecnológicos[19]. Todos ellos son indispensables para evaluar su eficacia, la cual se manifiesta por los resultados que es capaz de conseguir.**

Si el estado es objetividad tangible, significa que sus acciones de gobierno se traducen en beneficios o posibles ineficiencias. Los resultados positivos o negativos de su gestión son susceptibles de conocerse pública,

---

[17] **Ibid.**, pp. 76-77.

[18] **Ibid.**, pp. 76 y 77.

[19] "La tecnología es la aplicación de la ciencia en los aspectos prácticos. Incluso ésta puede prescindir de aquella; de hecho, la tecnología existió antes que la ciencia misma y algunas técnicas se aplicaron primero y después se les dio una explicación científica. Rafael Aguilar Valdés. **La cultura científica**, p.30.

política, económica y socialmente. Lo que el estado realiza forma parte de programas, políticas y planes de gobierno.

El modo en cómo cumple sus cometidos el estado, es la clave para constatar la utilidad administrativa o la ineficiencia que los mismos tienen. Por su carácter tecnológico, los programas, políticas y planes de gobierno, dan cuenta de cómo inciden en el comportamiento errático del mundo real; dan cuenta de cómo lo diverso y heterogéneo pueden manipularse a partir de cálculos precisos. Por su utilidad tecnológica, permiten ordenar, regular y ejecutar proyectos diversos.

La realidad objetividad del estado responde a la realidad macrofísica que él es. Es una realidad que puede conocerse a través de la observación, la introspección, la exploración, lo heurístico y el cálculo. A la manera de un balance, los resultados que el estado consigue pueden evaluarse como superávit o déficit.

Hay superávit cuando la felicidad material, el bienestar social e individual, la gobernabilidad, el respeto por las libertades públicas y políticas y el mantenimiento de un orden justo y equitativo son extensivos sin privilegios o cancelación alguna a los individuos en su doble condición de particulares y ciudadanos.

Hay déficit, cuando los rendimientos a la baja de la acción estatal no aseguran condiciones mínimas de gobernabilidad, cuando los imperativos de la justicia social son truncados, cuando el mercado político se desenvuelve no mediante las reglas de la competencia, sino auspiciando relaciones clientelares y prebendarias.

La utilidad finalista del estado conlleva a que su compromiso histórico con la sociedad pueda constatarse. El estado, por lo mismo, no es entidad extraña ni insensible a la vida social. Se ha configurado no tan sólo como idea, sino como institución con capacidades y creatividad para dirigir. Como institución compuesta de relaciones volitivas puestas al servicio del bien común. Como institución que sabe conducir sin excluir, meditatizar o privilegiar.

El estado no es fin último. Es una multiplicidad y suma de capacidades útiles que tienen por objeto "... realizar el orden, la justicia y el desarrollo hasta donde lo permitan las circunstancias de cada momento...el Estado ha de

llegar en su lucha por el orden, la justicia y el desarrollo hasta donde los saberes de cada momento y las condiciones estructurales lo permiten...El orden, la justicia y el desarrollo no son, en rigor, tres fines, sino tres dimensiones de una finalidad prácticamente infragmentable".[20]

En cuanto capacidades reales, perfeccionadas e incrementadas, el estado debe evaluarse por dos aspectos fundamentales: 1) los resultados que es capaz de conseguir y 2) por la rentabilidad positiva o negativa de sus acciones. Los resultados se refieren a la aptitud que el estado tiene para cumplir con los fines propuestos y los que su agenda no registra, es decir, por aquellos que tienen que cumplirse en contingencias específicas. La rentabilidad alude a valores cuantitativos y cualitativos que repercuten directamente en la legitimidad y confianza que la sociedad tiene en él.

---

[20] Gonzalo Fernández de la Mora. **op. cit.**, p. 87.

IV. EL CONTENIDO POLITICO Y PUBLICO DEL ESTADO

La necesidad del estado

El estado es una institución que tiene como objetivo garantizar que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse no por el conflicto político y social que le es inherente, sino a pesar del mismo.

En este caso, la sociedad moderna que esboza su perfil durante la etapa renacentista y que se consolida durante el siglo XVIII, se erige en una suma de potencias y capacidades que deben conducirse atemperando las desigualdades y contrastes que genera.

Es una sociedad que aspira a establecer fórmulas de vida para que los individuos tengan opción de desarrollarse hasta configurar una expresión cabal de lo que son los derechos del hombre y el ciudadano reconocidos en 1789. Si algo caracteriza a la sociedad moderna es su posición irrenunciable en favor de que los individuos tengan acceso a mejores condiciones de realización y de fructífera convivencia.

Sin embargo, como es una sociedad donde el conflicto político no sólo está latente, sino que es una realidad permanente, es necesario que su condición de vida sea gobernada por un poder externo a ella, pero que a la vez no se encuentra divorciado de su razón de ser.

Esto significa que los poderes individuales y particulares no pueden por sí mismos asegurar su propia convivencia. Son, por definición, poderes impulsados para fines de los particulares.

Si bien es cierto que lo particular es reconocido como un valor pleno de la vida moderna, también es causa de que los conflictos sociales se exacerben. Esto es, en la medida que los individuos se preocupan prioritariamente por su bienestar propio y después del ajeno, no es viable que la sociedad pueda vivir con ausencia de contrastes y conflictos.

De ahí que el estado sea considerado una necesidad para dirigir lo diverso, lo heterogéneo y lo contrastante de la sociedad moderna. Es pues, el estado, la institución que hace posible que la sociedad se conserve de acuerdo con sus valores, instituciones, valores, costumbres y prácticas que sustentan su modo de ser. El estado en la sociedad moderna evita que el apocalipsis se apodere de la vida colectiva.

Evita que los fatalismos y las profecías que se formulan sobre la imposibilidad del destino humano se conviertan en realidad lacerante. Evita que lo diverso que se origina con la existencia de grupos, clases y organizaciones desemboque en callejones sin salida. El estado, en suma, es el poder que da cuerpo y articulación al mundo contradictorio, contrastante y plural de la sociedad. Su función, por tanto, se enlaza directamente con la esencia y condiciones de vida que prevalecen en la sociedad. Sí ésta es una conjugación de fuerzas y contrafuerzas no gobernables por sí mismas, el estado las gobierna para evitar sacudimientos que pongan en peligro su modo de ser.

La misión del estado consiste en que la sociedad, con sus individuos y grupos consiga superar pero no extinguir, los impactos que nacen con el deseo de hacer valer los valores del individualismo. El predominio de éste sin regulación estatal, inserta a la sociedad en etapas conflictivas e irresolubles.

Por otra parte, el estado se erige en necesidad porque los individuos son tan sólo una suma de fuerzas finitas y su destino requiere del apoyo de otras fuerzas para hacerlo realidad tangible.

En estas fuerzas destaca la del estado, porque es el centro que integra en una comunidad autónoma lo individual y plural "La pluralidad misma tiene que existir precisamente para el individuo. Existe porque el individuo es una contradicción absoluta. Su esencia es resolver esa contradicción. Y esta solución de existir de los individuos, uno para el otro, es la comunidad de los hombres. La comunidad es una forma autónoma de la vida, porque se establece mediante la contradicción indisoluble del individualismo y se halla fuera del arbitrio de los propios individuos".[1]

La comunidad autónoma a la que alude Lorenzo Von Stein es el estado. Dotado de personalidad y autodeterminación, el estado " es una comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad".[2]

---

[1] Lorenzo Von Stein. **Monarquía y movimientos sociales**, p. 4, citado por Omar Guerrero, en, **La teoría de la administración pública**, p. 135.

[2] **Ibid.**, p.136.

El fin del estado se relaciona con la condición de vida de los individuos. Es un fin que se consigue con la acción estatal que en Stein se manifiesta con dos atributos: la voluntad y el acto "examinando en su contenido el concepto de voluntad y acción, resulta claro que la voluntad en sí sólo es posibilidad en sí y fuerza de autodeterminación; y el querer y la acción, las actividades particulares de la misma".[3]

De acuerdo con lo señalado, el estado se encuentra dotado de elementos claves que lo diferencian de la sociedad: es en sí una institución de poder que tiene como objetivo que los individuos realicen su vida sin desconocer que por sus condiciones sociales y económicas, surgen conflictos que no pueden extinguirse, sino atemperarse e institucionalizarse.

El estado es una organización que ha de garantizar el sentido de comunidad y pertenencia que permitan garantizar colectivamente lo que la individualidad no puede hacer por si misma. Por eso, el estado tiene una personalidad que no puede transferirse a los particulares, sino que se refrenda en él para asegurar los elementos de su autodeterminación. El estado se constituye pues, en una comunidad dotada de personalidad y autodeterminación que tiene como eje cardinal "la vida autónoma de todos los individuos".[4]

El fundamento político del estado

Entendida la sociedad moderna como un cuerpo diverso, contradictorio y complejo, corresponde ahora destacar el elemento político del estado. Sociedad y estado en el ámbito de la vida moderna no son entidades que se repelen o antagonizan.

Hay sin duda, en la sociedad, situaciones que impiden la vigencia del bien común por parte de los individuos. Es claro que las conductas individuales, con sus excesos de individualismo, provocan como bien dice Hobbes "pugna de honores y dignidades y la envidia y el odio".

La ingobernabilidad natural de los individuos no puede perpetuarse ni reproducirse permanentemente. No puede haber convivencia pacífica ni acuerdos verbales en un contexto donde el riesgo generado con las preten-

---

[3] Lorenzo von Stein, **op. cit.**, p. 9.

[4] **Ibid.**, p. 10.

siones individualistas genera situaciones de inseguridad y conflictos intermitentes.

Es consubstancial al ser humano vivir de manera gregaria, no aislada. El deseo de convivencia, comunicación y ayuda mutua sólo es viable cuando se antepone al individualismo la necesidad de vivir armónicamente y con seguridad para todos.

Superar el estado natural de las "parcialidades, orgullo y venganza "(Hobbes), sólo se consigue cuando los individuos reconocen que "La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalemente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre si mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya".[5]

Aunque los individuos se ciñeran al pleno cumplimiento de leyes humanas y vencieran a sus enemigos externos, la seguridad en la sociedad no estaría garantizada. Es consustancial a la naturaleza humana, que la diferencia de intereses y deseos de los individuos no cese en ningún momento. Tiende a exacervarse, más aún cuando para unos hay enemigos que pueden considerarse amigos y para otros los amigos son enemigos del resto de los individuos.

En una sociedad como la moderna, donde las preferencias, las inclinaciones y las expresiones del individualismo se llevan a cabo hasta su límite máximo, se dificulta la posibilidad de establecer acuerdos que permitan la gobernabilidad **Per Se** de los individuos.

La sociedad moderna es gobernable cuando el consentimiento[6] y el acuerdo de los individuos como particulares permite la adopción de fórmulas

---

[5] Tohmas Hobbes. **Leviatán**, p. 147.

[6] "Siendo, según se ha dicho ya, los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser arrancado de esa situación y sometido al poder político de otros sin que medie su propio consentimiento. Este se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura, pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y de una salvaguardia mayor contra cualquiera que no pertenezca a esa comunidad". John Locke. **Ensayo sobre el gobierno civil**, p. 73.

para la pervivencia del bien común. Sin éste no es posible que los valores de la vida privada puedan fructificar. Entre lo común y lo privado hay una correlación que da sustento a la sociedad y el estado a través de un gobierno legítimo.[7]

Ella, la sociedad, es el espacio de lo individual, lo particular y de los intereses personales. El estado, por el contrario, se constituye en su organización política desde el momento en que consigue obediencia al poder[8] legal y legítimo que él representa.

Consecuentemente, al trascender la vida privada y llegar al entendimiento de que ésta sólo es gobernable por un poder creado con fines sociales, comunes y de beneficio compartido, no hay duda de que el estado adquiere una connotación política. Lo colectivo que es la agregación de intereses particulares organizados por un poder superior y común, empieza a tener trascendencia política, dado que se instituye como ámbito plural, donde los individuos ceden parte de su albedrío e interés hasta entretejer un sistema de vida compuesto por relaciones de dependencia, intercambio y beneficio.

Este sistema es organizado por el poder coordinado de la sociedad que es el estado. Su fin: dar una dirección común y política a lo diverso de la sociedad, lo cual significa que no hay poder o poderío particular que sea superior a él. El reconocimiento y aceptación de un poder superior, capaz de dar dirección a la sociedad erige al estado[9] en la organización política de la propia sociedad. Es precisamente el **Estado moderno,** el que nace como una conjugación de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad.

Pero es un estado que, para constituirse, se reconoce a partir de un pacto social, donde cada uno de sus miembros toma conciencia de que, para

---

[7] " Tenemos, pues, que lo que inicia y reelmente constituye una sociedad políticc cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar una mayoría para unir e integrarse dentro de semejante sociedad. Y eso, y solamente eso, es lo que dio o podría dar principio a un gobierno legítimo". **Ibid.**, p.75.

[8] "De este modo, el estado viene a disponer de poder para fijar el castigo que habrá de aplicarse a las distintas transgresiones, según crea que lo merecen, cometidas por los miembros de la sociedad. Este es el poder de hacer las leyes. Dispone también del poder de castigar cualquier daño hecho a uno de sus miembros por alguien que no lo es. Eso constituye el poder de la paz y la guerra." **Ibid.**, p. 65.

[9] "Tenemos, pues, que la finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en Estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes; esa salvaguardia que es muy incompleta en el estado de Naturaleza". **Ibid**,. pp. 93 y 94.

sobrevivir, es necesario que un poder supremo pueda unir y dirigir los derroteros de la vida individual y colectiva teniendo como eje el principio de asociación política nacido de un **Contrato Social** "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el **Contrato Social**".[10]

De este modo, los fines del estado se caracterizan por ser socialmente necesarios y políticamente irremplazables. Lo relacionado con la seguridad, el bienestar y el disfrute de lo que tienen los individuos, sólo se reconoce institucionalmente cuando el interés general es preservado con el poder superior del estado " Frente a las esferas del derecho y del bienestar privados, de la familia y de la sociedad civil, por una parte, el Estado es una necesidad externa, el poder superior al cual están subordinados y dependientes las leyes y los intereses de esas esferas; mas, por otra parte, es su fin inmanente y radica su fuerza en la unidad de su fin universal y de los intereses particulares de los individuos, por el hecho de que ellos frente al Estado tienen deberes y en cuanto tienen a la vez, derechos".[11]

Consecuentemente el estado de la era moderna es el Estado liberal también conocido como Estado de derecho, mismo que organiza su poder a través de las constituciones escritas, las cuales consagran los derechos del hombre como "...la libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio".[12]

Es el Estado de derecho "...un servidor, rigurosamente controlado, de la sociedad; queda sometido a un sistema cerrado de normas jurídicas o, sencillamente, identificado con ese sistema de normas, así que se convierte en sólo norma o procedimiento. En realidad, el Estado de Derecho, pese a toda la juridicidad y normatividad, sigue siendo un Estado, y contiene siempre otro elemento específicamente político, a más del elemento específico del Estado de Derecho".[13]

Otra característica fundamental del Estado de derecho es el reconocimiento de los derechos del ciudadano "Los ciudadanos quedan provistos de

---

[10] J. J, Rousseau. **El contrato social**, p.20.
[11] G. F, Hegel. **Filosofía del derecho**, pp. 249 y 250.
[12] Carl Schmitt. **Teoría de la constitución**, p. 12.
[13] **Ibid.**

derechos de participación política, las leyes sólo se consideran válidas cuando cuentan a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y de que, por tanto, los afectados tendrían que poder asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a procesos de decisión parlamentaria y a la discusión pública. La juridificación del proceso de legitimación se implanta en forma de derecho de voto, universal e igual, y del reconocimiento de la libertad de organización y pertenecer a asociaciones y partidos políticos."[14]

La vida privada y el mundo público

Uno de los puntos fundamentales del Estado moderno es el referente a la vida pública. Si la vida política lo caracteriza como el poder supremo que detenta y por la capacidad que tiene para dirigir lo heterogéneo de la sociedad, su esencia pública es la fuente que le inyecta vitalidad para realizarlo en concordancia con los valores del bien común.

Lo público del estado no es equivalente a su naturaleza política en la cual ejerce su **imperium** sobre individuos, grupos y clases. Se refiere fundamentalmente a un modo de vida donde sin enajenar su capacidad de dirección, emergen formas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana.

Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía. En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden la esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública, lo cual significa que se desenvuelve más allá de su privacidad. Esto significa que ingresa a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales.

Uno de los aspectos sobresalientes y definitorios de la vida moderna es la distinción del interés privado y el interés público. Es una distinción que no contrapone a la sociedad con el estado ni conduce a que éste se sobreponga a la sociedad. Es una distinción lejana de cualquier antagonismo y en cambio

---

[14] Jurgen Habermas. **Teoría de la acción comunicativa** (T. II), p. 509.

es reconocida como un elemento donde convergen las libertades civiles y públicas.

Lo privado en el mundo moderno concierne al lugar de la propiedad individual, a los procesos de intercambio; a las preferencias para hacer o no las cosas; al deseo de obtener beneficios y utilidades sin más límite que el respeto por los demás invididuos " Porque un objeto de mi arbitrio es una cosa que yo tenga físicamente en mi poder para disfrutarla. Pero sin embargo, si esta cosa no pudiera absolutamente estar jurídicamente en mi poder, es decir, si el uso de esta cosa fuera incompatible con la libertad de los demás según una ley general (si este uso fuera injusto) la libertad se privaría por sí misma del uso de su arbitrio".[15]

En el espacio de lo privado se da la relación entre lo tuyo y lo mío. Es un espacio donde los particulares tienen derechos y obligaciones para dar cuerpo a transacciones lucrativas, a la posesión de la propiedad y a la obtención de ganancias que pueden obtenerse con el concurso de los factores de la producción. Es un espacio de beneficios no compartidos que, sin embargo, han de respetar la privacidad de los otros individuos.

Es un espacio donde lo mío y lo tuyo son el verdadero motivo para interrelacionar con fines privados a individuos que tienen interés de intercambiar productos y ganancias "...lo mío exterior es la cosa fuera de mí, cuyo uso arbitrario no se me puede impedir sin lesión (ataque a mi libertad compatible con la de todos según una ley general). Pero la definición real de esta noción es decir, la que basta para su deducción (para el conocimiento de la posibilidad del objeto) es la que sigue: lo mío exterior es aquello cuyo uso no se me puede impedir sin lesión, aunque no esté yo en posesión de ello (ocupación del objeto)".[16]

El habitat público: vigor de la vida estatal

En la sociedad moderna la connotación de lo público cobra especial relevancia. Corresponde a los planteamientos del movimiento liberal, conferir un lugar propio y definido a uno de los capítulos más sobresalientes de lo que es la vida en común a saber: el espacio público. Lo público es la reivindicación

---

[15] Immanuel Kant. **Principios de la doctrina del derecho**, p. 52.

[16] **Ibid.**, p. 56

de un espacio que estuvo adormecido durante los gobiernos monárquicos. Pero cuando la sociedad civil se consolida durante el siglo XVIII como sociedad moderna, lo público recobra su vitalidad como centro de convivencia, asociación e interdependencia de los ciudadanos.

Es a partir del concepto de ciudadanía, que las relaciones entre la sociedad y el estado se redefinen hasta estructurarse como entidades diferenciadas, pero no contrapuestas. Si algo caracteriza a la sociedad civil, es que redefine el papel del estado en relación a la etapa absolutista para evitar que la discrecionalidad y el abuso de la autoridad lesionen las libertades civiles y públicas. Sí algo reclama la sociedad civil es que el estado sea el servidor de ella. Por eso, la forma de estado que es consustancial a la propia sociedad civil es el Estado liberal tipificado más ampliamente como un Estado de derecho.

Es en el Estado de derecho, donde el espacio público debe entenderse con mayor precisión. Es en la cultura occidental, donde lo público adquiere una connotación humanista, acorde con la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Alude a la participación y expresión de una sociedad celosa de sus derechos y responsable de su deberes ciudadanos.

Puede considerarse que en lo público se conforma una sociedad de ciudadanos. El sentido de pertenencia, agrupación e identificación, es la base para que los ciudadanos sean copartícipes de intereses y necesidades comunes. Lo público no es una distinción obvia frente al espacio de lo privado. Por el contrario, se integra por necesidades que los individuos traducen en común, pues de otro modo no habría oportunidad de asegurar la satisfacción de requerimientos que tienen alcance público.

Frente a los poderes particulares y estatales, el espacio público es el derecho de la ciudadanía para mantenerse unida en aquello que le es común. Trascender el estado civil (relación de particulares) para instituir la cosa pública (hogar ciudadano), es la clave para que las formas de asociación fructifiquen como sostén de una vida estatal respetuosa del espacio público. El "... estado de relación mutua de los particulares reunidos en un pueblo, se llama el estado civil (status civilis); y el todo de este estado con relación a sus propios miembros se llama la ciudad (civitas). La ciudad, a causa de su forma (hallándose unidos los ciudadanos por el interés común de mantenerse en el estado jurídico) se llama en un sentido más amplio cosa pública".[17]

---

[17] **Ibid., p. 140.**

En la medida que en la **ciudad** se expiden leyes generales que producen un estado jurídico (derechos y obligaciones), los ciudadanos tienen oportunidad de realizar su vida pública y privada. En la vida pública tiene opción de participar, asociarse y expresarse atendiendo a lo plural y lo colectivo.

El estado jurídico que se crea con las leyes generales, deviene en que el ciudadano goza de atributos como "... la libertad legal de no obedecer a ninguna otra ley más que aquellas a que hayan dado su sufragio; segundo, la igualdad civil, que tiene por objeto el no reconocer entre el pueblo ningún superior más aquel que tiene la facultad moral de obligar jurídicamente de la misma manera que a su vez puede ser obligado; tercero, el atributo de la independencia civil, que consiste en ser deudor de su existencia y de su conservación, como miembro de la república."[18]

Lo público es el **habitat** donde confluyen los individuos y bajo previo acuerdo, deciden asociarse para encarar aquellos capítulos de la vida que les son comunes. Es el caso de la seguridad, la justicia y los bienes públicos. En lo público se ubica a la vez el desenvolvimiento del sistema económico, puesto que es el generador de los bienes y servicios que se necesitan para satisfacer las necesidades colectivas.

La economía moderna es un espacio público porque es sostenida para su funcionamiento por contribuciones fiscales que se obtienen del capital y el trabajo. Lo que corresponde a las libertades subjetivas públicas donde se consagran el derecho a manifestarse y la formación de la opinión pública es también un lugar del habitat público. De igual modo, las elecciones, el sufragio y los modos de asociación son piedra angular de un amplio y fortalecido espacio público. Lo común a los individuos es el sistema de vida que da cabida al esfuerzo de asociarse con fines de sobrevivencia pública.

El bien de los ciudadanos es el objetivo último de la vida estatal. El mismo se alcanza cuando las bases del poder político que es el estado, contribuye a que la ciudadanía consiga desarrollar sus capacidades y potencias con espíritu de cooperación, armonía y responsabilidad.

El bien ciudadano exige previamente no sólo el derecho de pertenecer y participar en lo que es común, sino ser reconocido a la manera de una comunidad de iguales. Sin éste elemento no es posible concebir una vida

---

[18] **Ibid.**, p. 143.

pública justa y democrática. El bien ciudadano tiene como sustento el interés público. Este, para preservarse, necesita del respeto de los particulares a la ley y al derecho público[19]. De ahí que las necesidades colectivas sean atendidas y resueltas con criterio y recursos públicos.

Consideradas como necesidades generales, las necesidades públicas relacionadas con la base económica, el fomento y el bienestar de los individuos, son las que se satisfacen bajo la categoría de obras públicas como son canales, carreteras, acueductos, caminos, puentes, presas y puertos.

Como bien dice Adam Smith, tienen que estar a cargo del estado "La tercera y última obligación del...estado es la de establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas que, aún siendo ventajosas en sumo grado a toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos, y, por lo mismo, no debe esperarse a que estos se aventuren a fundarlas ni a mantenerlas. El desempeño de esta obligación requiere también de distintos grados de gastos en los diferentes períodos de la sociedad".[20]

Las obras públicas son sufragadas con aportaciones fiscales tanto de los propietarios del capital como de los productos del trabajo. En esta lógica, la necesidad, financiamiento y goce de las obras públicas no excluye a nadie. Los individuos tienen el derecho de solicitarlas y como contraparte, están obligados a cumplir con sus obligaciones tributarias.

Son pues, obras que se construyen a la manera de una economía de costos compartidos y de una relación recíproca entre las contribuciones a la hacienda pública y los requerimientos que los individuos plantean para satisfacer sus necesidades colectivas

"En definitiva, la persona que finalmente paga el impuesto, gana con su aplicación más de lo que pierde satisfaciéndola: el pago es exactamente

---

[19] "El conjunto de leyes, que exigen una promulgación general para producir un estado jurídico, constituye el derecho público. El derecho público es, pues, un sistema de leyes para un pueblo, es decir, para una multitud de hombres, o para una multitud de pueblos que, constituidos de tal manera que ejercen los unos sobre los otros una mutua influencia, tienen necesidad de un estado jurídico que los reúna bajo una influencia única; esto es, de una constitución a fin de ser partícipes en el derecho". Immanuel Kant. **op. cit.**, p. 141.

[20] Adam Smith. **Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones**, p. 639.

proporcional a la ganancia. En realidad, se ve obligado a rendir una parte de la utilidad para poder obtener la parte restante y, por lo tanto, es imposible concebir una manera más equitativa de exigir una contribución".[21]

Si algo caracteriza a las obras públicas es que son de cobertura general y tienen una justificación social. No han de considerarse obras faraónicas que permitan crear privilegios en favor de grupos o clases determinadas.

Son consideradas parte del bien común y el estado cuando las construye ha de tomar en cuenta "Su costo, grandeza y magnificiencia... por lo tanto, deberán construirse con arreglo a necesidades. No sería razonable construir una carretera excelente, de primera clase, a través de una región desértica, donde apenas florece el comercio, tan sólo porque lleva a la ciudad del Intendente de la provincia o de un gran señor, a quien dicha autoridad considera conveniente rendir pleitesía. Un gran puente no debe cruzar el río en un lugar por el que nadie pasa, o bien para embellecer tan sólo las vistas de un palacio situado en sus alrededores."[22]

Como el espacio público no es exclusivo del estado, es factible considerar que algunas obras públicas pueden estar a cargo de los particulares. Sí lo público da cabida al mundo de la igualdad y la libertad civil y ciudadana, no es extraño que obras destinadas a fines públicos estén bajo la custodia y responsabilidad de agentes privados.

Lo común, lo social y lo necesario de las obras públicas se preserva tanto con el esfuerzo estatal como con las aportaciones de individuos privados. No hay dicotomía entre el espacio público y el privado.

Toca al estado preservar el primero sin privilegiar al segundo; de igual modo, cuando los privados se hacen cargo de algunas obras públicas, no significa que pueden obrar arbitraria o caprichosamente, sino cumpliendo las reglas generales que al estado corresponde observar para su cabal respeto y aplicación. En consecuencia, las personas privadas tienen derecho de asumir responsabilidades públicas y ser eficientes para contribuir al bienestar de la sociedad "En varias partes de Europa el derecho que se paga por transitar por un canal corresponde a personas particulares, y éstas, en atención a sus propios intereses, son las que se encargan de conservarlo y

---

[21] **Ibid., p. 641.**
[22] **Ibid.**

mantenerlo en buen estado. Si no lo hacen así, la navegación se interrumpe completamente y al interrumpirse, desaparecen las utilidades procedentes del cobro de aquellos derechos."[23]

El **habitat** de la público es la piedra angular de la vida ciudadana. Es el **habitat** donde las libertades políticas y públicas, junto con la igualdad y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común, propicia que la convivencia de la sociedad sea más efectiva y vigorosa.

Sin el fortalecimiento de lo público, el estado no puede aspirar a vivir bien. Un estado apegado a la ley y respetuoso del espacio público desenvuelve mejor sus capacidades.

Por ello, es importante destacar que **lo público no es igual a lo estatal**. Lo público alude a un modo donde los ciudadanos tienen opciones diversas para satisfacer las necesidades colectivas. Participan en esta tarea organizaciones privadas, sociales y aún gubernamentales. Comprende a la vez, el derecho que los ciudadanos tienen para elegir a sus dirigentes mediante el voto universal y secreto. Participación democrática, sufragio universal, alternancia en el poder, representación parlamentaria y publicitación de las decisiones estatales, dan como resultado la ampliación del espacio público.

En cambio, la naturaleza política del estado deviene del poder que detenta como organización superior y aceptada por la sociedad. Lo político del estado conjuga el carácter positivo y negativo de la política.

Lo positivo se constata cuando ésta es un medio para dirigir y articular lo heterogéneo de la sociedad y cuando consigue que la legitimidad estatal sea fuerte. Es negativa pero necesaria, cuando protege al estado de los intentos desestabilizadores que se fraguan contra él y cuando consigue derrotar a sus adversarios o enemigos.

Por eso, lo político del estado se relaciona más con el modo en que utiliza el poder con fines de sobrevivencia, atendiendo a la eficacia con que se logra. Lo político del estado responde a su intrínseca substancia (fuerza concentrada de la sociedad) y a su extrínseca fuerza que es el ejercicio legal y legítimo del poder.

Mientras que lo público del estado es un **habitat** común, igual, libre y participativo para que la vida ciudadana sea fructífera. Si el estado carece de

---

[23] **Ibid.**

una auténtica vida ciudadana quiere decir que lo público carece de autonomía y vigor para sustentarse.

Por el contrario, lo público es activo, propositivo y emprendedor, cuando el estado tiene ante sí a una sociedad de ciudadanos y la conduce reconociendo sus instituciones y capacidades para autorganizarse y cumplir con el logro de objetivos comunes, es decir, públicos.

V. EL OCASO DEL ESTATISMO PROTEICO

La miaión del estado

El debate actual en materia del estado conlleva a la necesidad de revisar sus acciones en la sociedad. El Estado moderno, fruto de la sociedad civil, ha vivido una sucesión de etapas que lo configuran como institución útil para gobernar a los individuos, grupos y organizaciones.

Su misión histórica ha sido relevante, dado que ha cumplido con fines sociales y políticos que acreditan su capacidad desde una diversidad de ángulos. Es un estado creado para propiciar el bien común y para estimular el desarrollo de las iniciativas tanto particulares como públicas y sociales.

Inmerso en el conflicto político que es inherente a la sociedad, el Estado moderno tiene deberes a cumplir y acciones a llevar a cabo conforme a lo estipulado en las constituciones políticas. Es un estado guiado por normas escritas y un sistema de reglas que aseguran la convivencia entre las fuerzas divergentes y concurrentes de la sociedad.

Pero el estado, además de caracterizarse como institución necesaria, cabe reconocer que también se encuentra en fases donde tiene esplendor y otras donde declina su efectividad, la cual no favorece a la sociedad. Como obra humana perfectible, el estado no es ajeno a los ajustes y transformaciones que se dan en la vida social.

Por el contrario, en cuanto expresión organizada de la sociedad, el estado se encuentra inmerso en los procesos de cambio que afectan las relaciones y procesos de la propia sociedad. En la vida moderna, el estado ha tenido que asumir tareas que, por imperativo social, sólo él puede tener a su cargo como es el caso de la justicia, la hacienda, la seguridad, las relaciones exteriores.

En el paradigma liberal clásico se le concebía a partir de su eficiencia y por el modo de coadyuvar al desarrollo de la sociedad. Diríase que el estado

es organización indispensable para que las fuerzas del mercado y la acción de los grupos puedan llevarse a cabo considerando los valores de la sociedad civil.

Es un estado en favor de la competencia libre y promotor de los esfuerzos para estimular la vida de los mercados "Dentro de las reglas del juego conocidas, el individuo es libre para procurarse sus fines y deseos personales, seguro de que los poderes del Estado no se usarán deliberadamente para frustrar sus esfuerzos."[1]

No es un estado pasivo ni abstencionista, sino regulador de la competencia y vigilante de la observancia del derecho. Es un estado donde la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad son extensivos a los individuos de la vida moderna, tomando en consideración que en la sociedad civil no tienen lugar formalmente los privilegios ni las diferencias de clase.

El estado liberal no es el estado de "policía" que deja hacer "La argumentación liberal defiende el mejor uso posible de las fuerzas de la competencia como medio para coordinar los esfuerzos humanos, pero no es una argumentación en favor de dejar las cosas tal como están. Se basa en la convicción de que allí donde pueda crearse una competencia efectiva, ésta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales"[2].

Es el estado donde la democracia representativa empieza a ganar espacios públicos y donde las libertades individuales se traducen en el impulso y la fuerza del mercado económico. Es un estado que organiza "...las condiciones bajo las cuales los ciudadanos, en su calidad de personas privadas que compiten entre sí y actúan estratégicamente, soportan al proceso productivo."[3]

En este sentido, el Estado moderno protege la vida privada, alienta el mercado y despolitiza el intercambio económico al institucionalizarlo como una esfera para los individuos en calidad de particulares "...el Estado desarrolla y garantiza el derecho privado... el mecanismo del dinero, determinadas infraestructuras; en conjunto: las premisas existenciales de un proceso económico despolitizado y despojado de normas morales y orientaciones en términos de valores de uso."[4]

---

[1] Fiedrich A. Hayek. **Camino de servidumbre**, p. 104.
[2] **Ibid.**, p. 64.
[3] Jurgen Habermas. **La reconstrucción del materialismo histórico**, p. 255.
[4] **Ibid.**

Lo característico del Estado moderno es que su fuerza y poderes se encuentran legalizados y legitimados en el derecho escrito. Es decir, cada acción estatal sea gubernamental, política o administrativa, tiene como punto de partida el cumplimiento de leyes que tienen por objeto someter al derecho la responsabilidad del estado para evitar la desintegración de la sociedad.

De ahí que en la sociedad moderna tenga que ser realidad la vigencia del Estado de derecho, el cuál se caracteriza porque "... está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo es la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento[5]".

Por ello, el estado es reconocido como fuerza actuante, como poder amplio y multiplicado; en suma, como el único detentador del monopolio al uso legítimo de la fuerza física. De ahí que él sea la institución a través de la cual la sociedad pueda organizarse con fines políticos "El Estado, ciertamente no genera por sí mismo la identidad colectiva de la sociedad ni tampoco puede cumplimentar por su cuenta la integración social a través de valores y normas sobre los que no tiene poder de disposición. Pero en la medida en que el Estado asume la garantía de impedir, a través de decisiones vinculantes, la desintegración social, el ejercicio de la fuerza estatal se adhiere a la pretensión de mantener a la sociedad en su identidad, normativamente determinada, cualquiera que sea"[6].

El estatismo protagónico

La utilidad del poder estatal se acredita cuando la sociedad alcanza niveles satisfactorios de vida y mejora substancialmente el bienestar de los individuos. En la idea del Estado liberal clásico, se concebía la función de éste en razón de una suma de valores que propician la libertad económica en favor de los agentes privados del mercado. Se concebía la economía en términos desestatizados, puesto que la misión del estado consistía en propiciar condiciones favorables al proceso mercantil.

La economía desestatizada significa a la vez, que la tarea clave del estado no es intervenir crecientemente en ella, ni tampoco abrumarla con

[5] **Ibid.**, pp. 103-104.
[6] **Ibid.**, p. 245.

disposiciones que entorpecen la eficiencia del mercado. La economía desestatizada se entiende como un sistema de producción, intercambio y competencia apoyado fundamentalmente en la capacidad de los particulares para formar la riqueza material.

Es una economía donde la autonomía de la vida privada para alentar la circulación de capitales, el espíritu de empresa y asegurar la detentación de la propiedad, se garantizan con un orden económico que no es estatal, sino jurídico. Es decir, con un orden jurídico que reconoce formal y positivamente a los individuos como sujetos jurídicos. "Los rasgos estructurales del derecho moderno primeramente mencionados (convencionalidad, legalidad, formalismo) son determinaciones generales de una institucionalización jurídicamente vinculante de esferas claramente delimitadas de la actuación estratégica. Estos rasgos hacen explícita la forma desde la cual el derecho moderno puede cumplir el imperativo funcional de una circulación económica regulada a través del mercado."[7]

Sin embargo, el paradigma del liberalismo clásico en favor de una economía no estatizada se violenta cuando el funcionamiento del mercado es influenciado por las demandas políticas y sociales. Son las contradicciones, necesidades y problemas de la sociedad industrial las que provocan que el mercado sea insuficiente para atenderlas con eficacia. Se estimula así, la disparidad entre la igualdad formal y la desigualdad que nace de las condiciones materiales de vida, las cuales conducen a que el conflicto político sea más tenso "La economía de mercado, que antes era un espacio de neutralización política' y cuya instauración había sido acompañada de teorizaciones fundantes sobre su calidad de ser relaciones neutras respecto del poder, relaciones de producción y de intercambio libre o igualitario, autónomas y autorregulables, pasa ahora a ser el foco del conflicto político y la materia prima de toda decisión política."[8]

Ante tal situación, el estado amplia su participación en la producción y distribución de la riqueza. Se modifica en este sentido la naturaleza de las relaciones económicas. En efecto, las mismas, es decir, las relaciones económicas, dejan atrás su carácter despolitizado y no estatal para configurar una esencia proestatal.

---

[7] **Ibid.**, p. 238.

[8] Luis F. Aguilar Villanueva. "Una reconstrucción del concepto de opinión pública", p. 110.

Esto significa que el estado ingresa de lleno en el terreno de la economía con el fin de evitar los costos políticos y sociales tanto de la desigualdad como del comportamiento errático y cíclico del mercado. La llamada intervención del estado en la economía confiere a la sociedad otra fisonomía y contenido. Junto a los agentes privados, la acción estatal se constituye en una de las palancas del proceso económico y en pieza clave para influir en la distribución de la riqueza.

Desde esta óptica, el funcionamiento de la economía tiene que realizarse teniendo como prioridad el bienestar social. El estado interventor es la respuesta para absorber los desequilibrios del mercado relacionados con la injusta distribución de la riqueza. Para corregir ésta situación, el estado asume un papel protagónico en el diseño, programación y ejecución de las políticas de bienestar social.

De acuerdo con lo anterior, "El estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozo de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político- ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica".[9]

Su actividad económica no se circunscribe únicamente a crear las condiciones y estructuras para estimular la inversión de los agentes privados, sino que destina una importante masa de los recursos públicos para financiar programas sociales. La orientación social de la política económica da como resultado la configuración del Estado de bienestar que, en la forma del Estado moderno, rebasa el patrón liberal que solamente alienta la competencia entre los particulares.

En efecto, "... el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad...atendió con mecanismos principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y/o creación de empresas públicas a la producción[10]".

---

[9] José Luis Ayala Espino. **Límites del mercado, límites del estado**, p. 105.

[10] **Ibid.**, pp. 106-107.

Es el Estado de bienestar, un estado que, sin violentar los principios básicos de la sociedad civil como son las libertades civiles y políticas, adquiere el compromiso de coadyuvar para que la calidad de vida en la sociedad sea mejorada. Es un compromiso político para evitar que el conflicto desgarre a la sociedad y la sacuda con la intensidad de sus contradicciones.

Por eso, el Estado de bienestar, también conocido como **Estado social y democrático de derecho**, "...puede entenderse como la constitucionalización de una relación de poder social anclada en la estructura de clases. Ejemplos clásicos son la limitación del tiempo de trabajo, la libertad de organización sindical, el derecho a forzar un determinado nivel de salarios, la protección contra el despido, la seguridad social etc."[11]

No obstante la oposición liberal, el Estado de bienestar no es contrario a la prosperidad y ganancias de los particulares. Su papel interventor en favor del bienestar social tiene como objetivo evitar que, por efectos de la desigualdad se pongan en riesgo las instituciones y valores de la sociedad civil entendida como una sociedad liberal "Las normas que restringen el conflicto de clases y configuran el Estado social tienen, desde la perspectiva de sus beneficiarios y también desde la perspectiva del legislador democrático, un carácter garantizador de la libertad."[12]

Con el advenimiento de la sociedad industrial, se hacen más complejas las relaciones de la vida moderna. Se impone, por tanto, un sistema de prestaciones sociales para aquellos sectores que viven únicamente de la venta de la fuerza de trabajo. La protección de los núcleos asalariados tiene que hacerse más aún, cuando la democracia de masas da como resultado la creciente politización de la economía.

La democracia de masas es la bandera de aquellos movimientos sociales que reclaman en igualdad de condiciones, acceso a un derecho ciudadano más activo y la opción de disfrutar los beneficios de la distribución social de la riqueza. Así, junto a las libertades civiles y los derechos ciudadanos, se agrega el capítulo del bienestar social entendido como un derecho general que se individualiza en razón de las condiciones de vida.

Es aquí donde el Estado de bienestar responde a imperativos sociales de mayor justicia distributiva que beneficien a los sectores asalariados. En

---

[11] Jurgen Habermas. **La Teoría de**... p. 510

[12] **Ibid.**, p. 511.

consecuencia, las bases del consenso y la legitimidad en favor del estado derivan de la **utilidad** de la política de bienestar social, la cual responde en una democracia de masas a la existencia de sindicatos y partidos políticos que aglutinan asalariados que a la vez son ciudadanos.

Un aspecto fundamental del Estado de bienestar es la inclusión de amplios sectores sociales a beneficios universales como educación, pensiones, seguridad social entre otros, "El concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de distintos sistemas funcionales de la sociedad. Hace referencia, de un lado, al **acceso** a estas prestaciones y, de otro, a la **dependencia** que de éstas van a tener los distintos modos de vida individuales".[13]

Tanto la producción como la distribución de la riqueza son esferas donde el Estado de bienestar tuvo participación importante. Su carácter propietario y administrador se intensifica de manera sobresaliente. Se constituye en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios.

Reivindica áreas de la economía a través de nacionalizaciones y expropiaciones, aumentando el tamaño de su estructura administrativa, la cual ramifica en cada parte del tejido social. Los fines de la política de bienestar dan lugar a una expansión diferenciada de los organismos y empresas de la administración pública; a una creciente burocratización; a una centralización no siempre justificada de su operación y a la práctica de prebendas y relaciones patrimoniales que lesionan a la economía.

Con el propósito de estimular la inversión, la demanda y el consumo para movilizar la riqueza y los capitales en el mercado, el Estado de bienestar instituye políticas de planeación económica con objeto de orientar con mayor racionalidad los procesos de mercado.

La disponibilidad de los recursos monetarios y financieros para estimular el intercambio mercantil la realiza el estado de bienestar con amplia autonomía respecto de la sociedad. De los recursos públicos que se generan con el concurso de los agentes del mercado, la acción estatal da auge a la formulación de planes económicos que se elaboraban desde una diversidad de organismos administrativos impulsando la ejecución de los mismos con gran intensidad.

---

[13] Niklas, Luhmann. **Teoría política en el Estado de Bienestar**, pp. 47-48.

Sin embargo, la intensidad y extensión de la acción estatal tanto en la economía como en la sociedad altera la vida del mercado porque la política de inversión y gasto público es financiada por lo general con creciente déficit fiscal. Paradójicamente el bienestar social, objetivo último del estado, se convierte en causa de endeudamiento que trastoca la vida pública de la sociedad.

De meta legítima en favor de la sociedad se convierte en motivo para gastar más de lo que se tiene. Influye en esta situación el desbordamiento administrativo provocado por la multiplicación de organismos, dependencias, agencias, comisiones y empresas que, sostenidas con recursos monetarios públicos, consumen no siempre con racionalidad el excedente económico, frenando a la vez, el desarrollo y la creatividad de la sociedad.

El protagonismo del estado adquiere una dinámica que desajusta los equilibrios institucionales con la sociedad. El desbordamiento administrativo del propio estado adquiere perfiles no positivos que afectan la vida de la sociedad. Los mercados son agobiados no solo con más acción estatal, sino sobreregulados y burocratizados de forma tal que resienten la caída de la productividad, lo cual desestimula la competencia amplia y constante entre las unidades económicas.

Las crisis de los años setenta y ochenta dan cuenta de cómo los mercados reaccionan en contra de la sobredilatada intervención del estado en el sistema económico y son testimonio de cómo el desbordamiento administrativo limita la eficiencia gubernamental. Menos estado y más sociedad, es el reclamo de los grupos organizados de la vida pública y privada.

Es en países como Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania Federal, Francia, España, Canadá donde el replanteamiento de la actividad del estado en la sociedad y la economía, adquiere perfiles radicales de reestructuración. La llamada ofensiva "neoliberal" cuestiona los excesos políticos, sociales y administrativos del Estado de bienestar al incluir en la agenda de gobierno y de manera amplia y sin los recursos públicos generados en una economía sana, demandas no satisfechas y que, por su presión política y social, quebrantaban la gobernabilidad de la sociedad.

Un ejemplo claro de lo señalado es el caso alemán "... el modelo de estado del bienestar alemán estuvo en un principio excepcionalmente bien dotado para generar acatamiento y eficacia, y por tanto, estabilidad, dentro

de los parámetros de este tipo de estructura social industrial, pero que, sin embargo, se ve incapaz de responder a estos criterios en las actuales condiciones estructurales".[14]

Frenar la improductividad estatal, reestructurando sus cometidos sociales y económicos, así como su vasta estructura administrativa, son las demandas más recurrentes en momentos en que los límites del estado tocan fondo. Se toma conciencia de que el papel del estado debe reorientarse para reactivar a la sociedad y la economía de situaciones como inflación, recesión, improductividad y desgaste de una forma de estado que, como es el Estado de bienestar, llega a las fronteras de su eficacia, así como de su expansión organizativa y funcional.

Hay conciencia de que los cenáculos burocráticos, las decisiones de cúpula, el ejercicio centralizado del poder, la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y el excesivo carácter propietario del estado son infecundos. La crisis estructural del mundo moderno conlleva a reajustar la vida estatal para que la sociedad civil recupere su capacidad de iniciativa adormecida con el protagonismo del estado.

Es un protagonismo decadente, desgastado, oneroso e ineficiente, dado que el estado queda girando en su propio eje, distanciándose de la sociedad y la vida ciudadana. Es un protagonismo desactualizado; no adaptativo ni flexible. Por el contrario, denota una parálisis en su capacidad para obtener resultados eficientes y la cultura faraónica que estimula se vierte a la economía en términos de rendimientos decrecientes.

El ocaso del protagonismo estatal es al mismo tiempo el reconocimiento de que cuando la estadolatría sustituye a la lógica del mercado y la sociedad, no pueden esperarse beneficios compartidos, sino ajustes que afectan a los individuos y organizaciones tanto públicas, privadas y sociales.

Los costos del protagonismo estatal tienen impacto general, no así los beneficios que de él se esperan. Incluso, queriendo combatir los males y desigualdades sociales, los propicia aún más, ya que la política de bienestar se caracteriza por los fines políticos que persigue, dando lugar a la formación de clientelas que demandan bienes y servicios a cambio de negociar votos y posiciones de poder.

---

[14] Claus Offe. "Estado del Bienestar y cambios estructurales: el caso alemán", p. 77.

Esta circunstancia da como resultado una excesiva politización de la economía que conducen a crear paraísos y verdades celestiales sobre el bienestar social. Nada más falso en el protagonismo estatal que considerar que los recursos públicos son ilimitados. Con este "argumento" el Estado de bienestar se endeuda a la manera de un mal crónico y consume los recursos públicos hasta crear déficit fiscales que hoy los ciudadanos resienten en sus niveles y condiciones de vida.

Cuando el estado es una carga onerosa para la sociedad y el sistema económico, significa que no cumple con los fines que social, política y económicamente tiene encomendados.

Significa que ha perdido capacidad de realización y que no alcanza a romper los nudos de aquellas prácticas que limitan su relación con la vida ciudadana. Significa que la vida pública ha sido saturada con acciones estatales no justificadas ni necesarias. Significa que pierde su comunicación con la vida social y con la participación ciudadana. En tales condiciones, el estado pasa de ser una necesidad social y política a constituirse en un mal público.

La revitalización de la vida pública

Uno de los puntos medulares de la relación estado- sociedad es, sin duda, el modo en que estructuran sus relaciones. Si el estado es la organización de la sociedad, está obligado a revisar, replantear y racionalizar su **modua operandi** tomando en consideración lo que la sociedad quiere. No se concibe al estado divorciado de la sociedad. No puede concebirse a ésta en oposición al estado. Estado y sociedad son unidad diferenciada; no son entes antagónicos. Por efecto de la relación compleja, cambiante y dinámica de la vida moderna, la vida de la sociedad y el estado se caracteriza por etapas diversas que demuestran que nada permanece quieto, sino en cambio y transformación.

De acuerdo con Habermas, el Estado moderno ha transitado por las siguientes hornadas: "La primera hornada conduce al Estado burgués, que se desarrollo en Europa Occidental en la época del Absolutismo, en forma de sistema de estados europeos. La segunda hornada conduce al Estado de derecho, que adoptó una forma paradigmática en la monarquía alemana del siglo XIX. La tercera hornada conduce la Estado democrático de derecho, que

se difundió en Europa y en Norteamérica como consecuencia de la Revolución Francesa. La que por el momento es la última hornada conduce, finalmente, al Estado social y democrático de derecho, cuya institucionalización en el curso del siglo XX."[15]

En este sentido, el Estado de bienestar conocido como Welfare State en Norteamérica bajo la tónica del **New Deal**, como Estado social y democrático de derecho en Alemania Federal, el Estado con orientación Social Demócrata como Francia, España e Inglaterra con el auge de los gobiernos laboristas, imprime características propias relacionadas con el auge a la inversión, el bienestar social y la propiedad de empresas públicas para alentar la formación de capital.

Fue un estado donde los fines y el eslógan[16] de la política en su sentido más amplio fueron el elemento que condicionó sus acciones. Hoy, sin embargo, el Estado de bienestar ha desembocado en una crisis que tiene como elemento general el agotamiento de sus capacidades y energías.

Es una crisis donde la intervención[17] del estado en la vida económica no es funcional y no puede remontarse la propia crisis para volver a la situación anterior a ella, es decir, a la etapa donde el gasto y la inversión pública movían el protagonismo estatal.

La crisis actual del mundo moderno no tiene únicamente como arista principal el declive del intervencionismo estatal en la economía, sino también una crisis de credibilidad y confianza en relación a los saldos onerosos y costosos que deja el Estado de bienestar.

La crisis pone de manifiesto que la vida pública fue ocupada con instituciones del estado que no se justificaban. Que la vida ciudadana reclama

---

[15] Jurgen Habermas. **Teoría de la...** p. 503

[16] " Los eslóganes del siglo del Estado de Bienestar estarán del mismo modo entre nosotros todavía durante largo tiempo. Pero, igual que los liberales habían dejado de tener mucha relevancia política en 1990 -aunque continuaran siendo muy visibles, hablando mucho tiempo-, las doctrinas políticas reflejan los eslóganes del Estado del Bienestar...han dejado de tener mucha importancia en la realidad política, social y hasta económica". Peter Drucker. **Las nuevas realidades**, p. 28

[17] "Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política". Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio Introductorio", en, **El estudio de las políticas públicas**, p. 17.

su lugar en la vida estatal y que no está dispuesta a ceder o renunciar a lo que le pertenece. Por tal motivo, el ocaso del Estado de bienestar tiene ángulos políticos, económicos y públicos que no son funcionales a su vigencia.

Desde el ángulo político, el protagonismo del estado ha provocado descrédito en él, mismo que se evidencia con el rechazo a la centralización política y a las decisiones que se adoptan de espaldas a la sociedad. Desde el ángulo económico, la deuda externa e interna y el déficit fiscal son prueba de cómo la economía se dirigió con altos costos sociales.

Desde el ángulo público, los ciudadanos advierten que los recursos públicos se destinaban a obras y actividades que ellos pueden desarrollar. En los tres aspectos mencionados la constante es no más protagonismo improductivo y desconfianza ciudadana hacia lo que el estado realiza. Detener la ampliación de la vida estatal a costa de la vida pública, es lo que la sociedad plantea y reclama. Devolver a los ciudadanos iniciativas para cuidar por el bien común, es el nuevo reclamo de la vida pública.

La recuperación de la vida pública en el estado replantea el papel de éste en la sociedad. En concordancia con el bien público, no es factible que el estado continúe como protagonista principal del quehacer político y social. Es necesario que asuma una función de regulador, promotor y coordinador de los esfuerzos y capacidades tanto individuales como sociales.

Que su actividad se oriente por los valores de la vida pública, dando cauce a la energía ciudadana con fines de organización y participación. La revitalización de la vida pública implica la existencia de un **Estado Socialmente necesario**, esto es, de un estado que no suplante la iniciativa social ni individual.

El estado ya no puede concebirse como una suma de poder que guarda una relación asimétrica con la sociedad. Se ha pagado un costo elevado por ésta situación y para el estado mismo ha sido contraproducente, ya que la desconfianza ciudadana hacia él no ha sido borrada. Una enseñaza valiosa de la crisis de los ochenta es la toma de conciencia de que los recursos públicos son escasos, no ilimitados.

A partir de esta toma de conciencia, el estado debe reconocer que su propio bien sólo depende de lo que haga en favor de la sociedad. Un estado alejado de la sociedad, del votante y de la convivencia en común, se constituye en un factor negativo. Un estado sin contenido sano de la vida

pública, se expone al descrédito y al rompimiento de la credibilidad que nace de los ciudadanos.

La vida pública del estado se fortalece cuando los ciudadanos son tomados en cuenta en relación a los asuntos comunes. El vigor del estado no depende únicamente del monopolio al uso de la fuerza física que él detenta.

Por el contrario, depende de cómo respeta las libertades públicas;[18] de cómo garantiza la democracia política; de cómo auspicia la participación de las organizaciones ciudadanas en el engranaje de la convivencia social; de cómo produce los bienes y servicios que satisfacen las demandas sociales; de cómo gobierna hasta conseguir la existencia de una sociedad integrada por ciudadanos.

El estado, después de la vorágine faraónica nacida al término de la Segunda Guerra Mundial, y que se extendió hasta la década de los setenta, ya no pretende hacer todo. Es un estado que no se ciñe dogmáticamente a lo que debe hacer en materia económica y social, sino que evalúa y pondera lo que puede hacer. Es un estado que tiene ante sí una realidad ineluctable donde hay recursos escasos para una diversidad de necesidades públicas. Es un estado que no escoge el camino a veces fácil de crear riqueza artificial con la emisión del papel moneda.

Es un estado que no incurre en espejismos que nacen de una omnipotencia que rebasa los límites reales del quehacer estatal. Es un estado que al revalorar la vida pública, regresa a la sociedad lo que ella sabe y puede hacer. Es un estado que deslinda la naturaleza política y pública de los problemas comunes.

Es un estado que concibe la política a partir del impacto público de los problemas de la convivencia social. Es un estado sin orientación patrimonial,

---

[18] "Estas incluyen la igualdad ante la ley, la igualdad de movimiento por lugares públicos, el principio de que un hombre tiene un solo voto, en resumen, el cúmulo de libertades que llamamos derechos políticos y civiles. El principio conductor en esta esfera es, indiscutiblemente, el del tratamiento igual por una norma común. Cuando los individuos en estos casos, son desiguales a causa de discriminaciones públicas, tratamos de hacerlos iguales, para que puedan ser tratados de igual manera. Lo hacemos a fin de que cada persona pueda ejercer plenamente sus derechos como ciudadano político". Daniel Bell. **Las contradicciones culturales del capitalismo**, p. 247.

clientelar o "altruista". Es un estado donde el hogar público[19] da la oportunidad para que los grupos privados y sociales puedan desarrollarse.

En la medida en que el estado se rige por los objetivos, valores e instituciones de la vida pública, en esa medida evita el divorcio con la ciudadanía. La recuperación de la vida pública es una conquista de la ciudadanía. Es la respuesta a una lucha que durante casi cuatro siglos se ha dado en la sociedad moderna invocando y defendiendo los valores de la democracia representativa y participativa.

La vida pública es el gran hogar de la convivencia ciudadana y sólo a ella corresponde. Frente al poder estatal, la vida pública es un frente común para evitar abusos y excesos.

La alteración de la vida pública por efecto del estatismo decadente e improductivo, es trastocada en la esencia misma de la sociedad que son sus libertades públicas.

A mayor injerencia del estado en la economía, se reduce la oportunidad para que los particulares y las organizaciones sociales participen en igualdad de condiciones en el mercado. La falta de contrapesos ciudadanos dio lugar a que el estatismo se reproduciera hasta copar la vitalidad de la esferas sociales. Al estatizarse la economía se frenan las capacidades y potencialidades de la vida pública. El quehacer económico desemboca en quimeras y paraísos conseguidos lejos del realismo del mercado. Aún más: se puso en duda los valores de la igualdad que permiten el acceso de los individuos y grupos a las mismas oportunidades de realización.

La recuperación del valor de lo público es correlativa a la revaloración del concepto de civitas. Cuando se pierde o disminuye el concepto de **civitas** se propicia que la burocratización y las tendencias estatizantes invadan la esfera ciudadana. En cambio, cuando en la vida pública se atiende a lo común, a la asociación de intereses compartidos y a la voluntad de integrarse en una idea de costos compartidos, se evita que la sociedad civil se pierda en luchas y antagonismos que en nada solucionan sus problemas y necesidades.

---

[19] "El dilema sociológico del hogar público es que no solo debe satisfacer las necesidades públicas en el sentido convencional, sino también debe, ineludiblemente, convertirse en el campo para la realización de los deseos privados y grupales." **Ibid.**, p. 220

Es consubstancial a la sociedad moderna, entendida como una sociedad liberal "...la buena disposición de todos los grupos para transigir en los fines privados en pro del interés público. La pérdida de civitas significa, o bien que los intereses se han polarizado de tal modo y las pasiones inflamado a tal punto, que estalla el terrorismo y la lucha entre grupos y prevalece la antinomia política; o bien que todo intercambio público se convierte en un trato cínico en el que los sectores más poderosos se benefician a costa de los débiles".[20]

Lo público no excluye los intereses privados y grupales. Al contrario da oportunidad de que la vida privada sea aceptada y estimulada como una fuerza creativa, realizadora y portadora de importantes iniciativas que pueden vertirse a la sociedad. Cuando las iniciativas individuales encuentran terreno propicio para su desarrollo, la vida pública es más consistente, dado que lo particular, con base en las libertades subjetivas civiles, se expresa como una opción organizada que puede atender y satisfacer necesidades comunes. Lo común nace de la identidad, la comunión y la convivencia de una sociedad que, como la moderna, ha optado por la senda de las banderas liberales, las cuales permiten que las iniciativas individuales y grupales puedan tener expresión y presencia amplia y plural.

No es consubstancial al estado asumir para siempre actividades que las organizaciones públicas y privadas pueden desempeñar. De acuerdo con el desarrollo de la sociedad moderna, la actividad del estado es eficaz si atiende al sentido público. Si los particulares tienen capacidad para llevar a cabo fines públicos, ello no es contrario al estado, puesto que él es la organización de la sociedad y la instancia encargada de velar por la esfera de lo público.

De acuerdo con esto, hay servicios públicos que pueden estar a cargo de particulares. De igual manera, la producción de bienes económicos también puede estar a cargo de agentes privados.

El mercado en esta connotación, es un lugar para intercambiar valores, atender preferencias y satisfacer en una gama de opciones, necesidades públicas y particulares.

No hay pues antinomia entre la esfera pública y la privada, sino relaciones de complemento, colaboración, coordinación y corresponsabilidad. Toca

---

[20] **Ibid.**, p. 231.

al estado garantizar el fino y complejo equilibrio entre la esfera pública y privada, puesto que él mismo se encuentra en la vida pública y en ocasiones se comporta como entidad privada.

En consecuencia, lo particular y grupal que se inscriben en lo público son componentes del hogar común que es la vida ciudadana. Lo público es un modo de vida regido por la libertad y la igualdad para que la vida en común sea más justa y democrática. Sin el valor de lo público el estado se inmoviliza y corre el riesgo de quedar girando en su propio eje, pues es propenso a crear privilegios y desigualdades.

El ángulo de lo público es un modo de vida donde la eficiencia individual, social y gubernamental es movida e impulsada por la competencia y la productividad. Es un modo de vida donde se revitaliza el sentido positivo, creador y realizador del estado, ya que sus estructuras sociales y políticas son las que generan energías ciudadanas aptas para nutrir la función de gobierno, para fortalecer el mercado y para superar con mayor eficiencia las imperfecciones de la vida en común.

VI. EL ESTADO SOCIALMENTE NECESARIO

El contexto contemporáneo de la acción estatal

No cabe duda de que la acción del estado en la sociedad y la economía moderna ha llegado a límites históricos. La década de los setenta y los que corresponden a los ochenta se caracterizan por el agotamiento de un modo de intervención estatal que no es eficaz para tiempos de competencia abierta, de revitalización de la vida pública y de una globalización sin precedente que tiene en la tecnología a una de sus fuerzas más productivas.

Este proceso se intensifica en la década de los años noventa, donde acaba por configurarse una economía nueva caracterizada "...por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, a su vez de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados: el tránsito del mercado espacial a las redes de intercambio...el paso de estructuras de competencia oligopolística en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas; los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma, el nuevo sistema de comercio internacional, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario de bloques regionales".[1]

Ante esta nueva realidad mundial, el estado moderno, en su forma de Estado de bienestar[2], no es funcional para la **sociedad moderna, ya que las**

---

[1] René Villarreal. **Liberalismo social y reforma del Estado**, p.10.

[2] "El moderno Estado benefactor fue propuesto hace cincuenta años en Gran Bretaña por el famoso `informe Beveridg' (si bien Alemania ya había emprendido cierta seguridad social medio siglo antes, con el fin de `comprar' el movimiento socialista). Escrito durante la guerra, el informe proponía acabar con el hambre y la pobreza y emplear los recursos del Estado no sólo como `red de seguridad' contra los riesgos del desempleo, sino como marcos de beneficios que aseguraran al individuo y a su familia el fundamento de la propia estimación. Beveridg proponía un sistema completo de aseguramiento nacional, financiado por contribuciones de los patrones, que proporcionase beneficencia en el dasempleo, servicio de salud y

bases, procesos y alcance industrial de ésta, se han alterado sustancialmente. En efecto, se han gestado en ella cambios que alteran su modo y condiciones de vida, lo cual indica el fin de los procesos de trabajo basados en la industria de chimeneas para dar paso a la revolución electrónica, la informática y la creciente innovación tecnológica.

"Las tecnologías basadas en la informática han posibilitado la producción de pequeñas partidas de artículos cada vez más adaptados a los diferentes clientes y con los que atender a los huecos más selectivos del mercado. Las compañías más perspicaces están pasando de la fabricación de grandes series de productos corrientes a las series más cortas de productos de mayor valor añadido como aceros especiales y especialidades químicas. Mientras tanto, la constante innovación acorta los ciclos de vida de los productos... la exacerbada competencia y el cambio acelerado exigen una constante innovación". [3]

Con la innovación tecnológica sobreviene el declive de los sistemas de comunicación e intercambio sustentados en la jerarquía, la distancia y el secreto en un mundo que, como el actual, es diferente, dado que se rige por la apertura de las economías; la publicitación de los sistemas de comunicación e información; por la formación de comunidades de estados; por grandes intercambios en los procesos de mercado y por la constante renovación de los patrones de calidad y productividad.

En consecuencia, la crisis del estado en materia de gobierno y administración pública "...proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto. El sistema de control antiguo de la sociedad industrial se basaba en la jerarquía, la distancia y el secreto. Pero la jerarquía ya no funciona -o no funciona bien- cuando hay la posibilidades de discusión y elección. La distancia disminuye porque las relaciones humanas se simplifican y ya no se admiten las diferencias de clase o de posición como en el pasado. Y el secreto ha desaparecido con los modernos medios de comunicación. El resultado es que el administrador, que antaño tenía más oportunidades de avance, ya no las tiene". [4]

---

pensiones por vejez. Además habría compensaciones familiares por hijos pequeños, servicios para los incapacitados y asesoramiento por el servicio social en lo concerniente a problemas familiares y de salud mental. El plan ampliaba grandemente el poder del Estado el cual por vez primera asumía la responsabilidad de aliviar la pobreza y beneficiar a la sociedad". Daniel Bell. "El porvenir de Europa: después del año 2000", en, **Revista Vuelta**, 1994, Núm. 211, p. 14.

[3] Alvin Toffler. **El cambio del poder**, pp. 55 y 80.

[4] Michel Crozier. "El cambio en las organizaciones públicas", p. 96.

Hay que destacar, sin embargo, el papel que el Estado de bienestar desempeño en la distribución de la riqueza social mediante la utilización de las políticas monetaria, fiscal, crediticia, comercial y financiera. Sin duda, el estado tuvo importantes márgenes de maniobra para intervenir, alentar y estimular a los particulares. Fue, en este sentido, un estado protagónico; un estado con rendimientos crecientes y decrecientes.

En el rubro de los rendimientos crecientes, destacan la producción de la riqueza material, el impulso a las plantas industriales, el impulso y ampliación de la política de bienestar social y la acreditación de una capacidad para asegurar que las instituciones políticas garantizarán importante dosis de gobernabilidad.

Por el lado de los rendimientos decrecientes que disminuyen su capacidad de gobierno sobresalen el déficit financiero público; las políticas de endeudamiento interno y externo, la combinación de inflación con recesión; la existencia de mercados no abiertos ni competitivos; la sobredilatación de organismos y empresas públicas en el sistema económico; el suministro de recursos públicos al mantenimiento de cuerpos burocráticos improductivos e ineficientes; el descrédito en sus políticas a veces clientelares y prebendarias; el desbordamiento de su acción en el espacio de la vida pública y la práctica de una centralización decadente que impide la democratización real del poder.

Fin del Estado protéico

Hoy, de cara la crisis más impactante de la sociedad contemporánea, el estado se encuentra ante otras realidades. Su otrora actividad omnipotente, faraónica, omnipresente, protagónica y deficitaria ha tocado límite. Las realidades que ahora vive el estado no le son propicias para continuar utilizando recursos públicos sin límite, ni para continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales.

Ante estas condiciones, el "...Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento."[5]

---

[5] Gerald Caiden E. "Desafíos para los gerentes del sector público", p. 83.

Vive el estado nuevas realidades donde predomina la internacionalización de la economía y la consecuente formación de bloques regionales en materia comercial y financiera; algo fundamental es que los recursos públicos que el estado administra son escasos y por tanto, exigen mayor racionalidad en su aplicación y aprovechamiento. También son parte de las nuevas realidades el vigor de los espacios públicos y por eso, el estado tiene que revisar y depurar sus zonas económicas y administrativas que han llegado a un callejón sin salida.

En este contexto, lo público del estado se tiene que revitalizar devolviendo a la sociedad lo que ésta es capaz de hacer. Consecuentemente, lo público ya no puede homologarse con lo estatal. Lo público pertenece a la vida ciudadana y por tanto, es un lugar intransferible en favor del estado. Se ha pagado ya un alto costo por haber aumentado el estatismo en la sociedad en detrimento del indispensable vigor de la expresión y acción de ciudadana.

Lo público-estatal se diluye en momentos en que la sociedad y la economía se desestatizan para que la creatividad, la innovación y la renovación sean impulsadas a través de las capacidades individuales "... el desarrollo de la libertad... es actualmente un movimiento universal e irresistible que afecta a todo, como puede observarse en los países del Este y en algunos países del tercer mundo."[6]

La recuperación del espacio público: hacia una sociedad de ciudadanos

Una demanda que en el presente se ha convertido en una tendencia universal es que el espacio público sea la piedra fundamental de las nuevas relaciones de la sociedad y el estado.

Los tiempos de las sociedades no activas y de los estados que todo lo hacen, no son propicios para continuar anclados en esquemas que ya agotaron su efectividad. No se puede volver y sería imposible intentarlo, retornar a la situación que prevalecía antes de la crisis del mundo moderno. Las crisis son un precipitador de cambios de fondo y uno de ellos, el de las nuevas relaciones estatales y sociales, es impulsado por la fuerza, la creatividad y las energías de la vida pública.

---

[6] Michel Crozier. **op. cit.**, p. 96.

En la actualidad, la vida pública recobra con la pujanza de la sociedad el lugar central que le corresponde. Las nuevas atribuciones del estado en materia de regulación y promoción, así como los cometidos sociales que tiene a su cargo, tienen como sustento, cobertura y eficiencia, no volver a invadir la vida pública, centro de la **civitas,** hogar irrenunciable de la convivencia ciudadana. En consecuencia, la homologación de lo público- estatal queda atrás.

Ahora lo estatal es sano, productivo y eficaz sólo si su contenido público es nutrido y plural. Lo público del estado depende de que los agentes privados y las organizaciones públicas sean los protagonistas del quehacer económico, político y social.

Devolver a la sociedad tareas e iniciativas que le correponden, es reanimar su totalidad, propiciando que sus partes realizadoras asuman el compromiso de ser palancas efectivas de la acción social. Esto no significa caer en el holismo, sino fortalecer el conjunto de la sociedad a partir de sus estructuras dinámicas.

El espacio público es un potencia creativa y realizadora. Se integra por instituciones privadas y sociales que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental.

En él, los grupos voluntarios y altruístas; los grupos defensores de los derechos humanos y civiles; de la ecología; los grupos que luchan en contra del armamentismo entre otros, se integran bajo una concepción cívica para unirse en la solución de los problemas comunes y por ende públicos. "El espectacular desarrollo durante estos años pasados del movimiento ecologista, pacifísta, de liberación de la mujer, movimiento alternativo urbano o del solidario responde en buena medida, entre otros factores, a la crisis de los mecanismos habituales de intermediación de intereses que manifiestan grandes dificultades para responder a los nuevos temas, valores y principios de identidad social resultantes del intenso proceso de modernización vivido ...en las últimas décadas".[7]

Su política se caracteriza por no aspirar al poder tradicional, es decir, al poder que permite cumplir fines ideológicos y egoístas. Hacen política con orientación ciudadana que atiende a lo común, lo público, lo social.

---

[7] Jorge Benedicto y Fernando Reinares. "Las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea", p. 26.

Esto significa que se forma un tipo de pluralismo interesado "... en organizaciones de objetivo único, cada una de las cuales se refiere a una tarea social: creación de riqueza, escolaridad, sanidad o formación de la juventud en valores y hábitos. Este nuevo pluralismo de la sociedad es totalmente apolítico".[8]

Este tipo de pluralismo que bien puede denominarse cívico, da cabida a instituciones nuevas que no se ocupan de conquistar el poder, sino de cumplir con eficacia su objetivo social " Las nuevas instituciones no están basadas en el poder. Están basadas en la función. Con todo, aunque no política -o sencillamente apolítica-, cada institución debe tener un grado considerable de poder sobre la gente; poder para emplear, situar, cambiar y despedir; poder para asignar tareas a la gente; poder para fijar estándares de eficacia y reforzar la disciplina; poder sobre horas de trabajo".[9]

Con el pluralismo cívico, el espacio público es fortalecido en su subsistencia, autoorganización y contribución a la vida productiva y social. Es un pluralismo que "... no tiene interés en el Estado ni en el gobierno. A diferencia de las instituciones pluralistas anteriores, no se trata de un conjunto sino de un órgano de la sociedad. En consecuencia, sus resultados son enteramente exteriores. El producto de una empresa es un consumidor satisfecho. El producto de un hospital es un paciente curado. El producto de una escuela es un estudiante que, diez años más tarde, trabajará, aplicará- él o ella- lo que ha aprendido".[10]

A diferencia del pluralismo político, es decir, del que se interesa primordialmente en la conquista, ejercicio y retención del poder, el pluralismo cívico tiene como objetivo cumplir fundamentalmente con la función social que provoca el surgimiento de sus instituciones "Cada una de las nuevas instituciones contempla su propósito como central, como valor definitivo y cómo lo único que realmente importa".[11]

El tipo de instituciones que da sustento al pluralismo cívico se les conoce como **Organizaciones No Gubernamentales** (ONGs). Son organizaciones que tienen fuerza moral, conciencia cívica y política de servicio. "Las ONGs es uno de los sectores de mayor dinamismo en la prestación de servicios a

---

[8] Peter F. Drucker. **Las nuevas** ..., p. 118.
[9] **Ibid.**, p. 121.
[10] **Ibid.**, p. 129.
[11] **Ibid.**

los ciudadanos. Basten como ejemplo los siguientes: la Cruz Roja dispone después del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)- organismo público adscrito al sistema nacional de la seguridad social- de la red de hospitales más importantes de España; esta misma organización porporciona más servicios sociales que cualquier gobierno autonómico o regional".[12]

La importancia de las ONGs replantea las relaciones entre el gobierno y la sociedad. En este sentido, el renglón de los servicios públicos se caracteriza por una cooperación que nace en los ámbitos público y privado. "No son sólo las ONGs quienes están penetrando en la producción de servicios públicos. Las relaciones entre el sector público y privado están evolucionando desde el control y la competencia a la colaboración".[13]

No hay duda pues, de que en las ONGs hay una identificación solidaria que permite ampliar su responsabilidad comunitaria. Como organizaciones solidarias, los grupos no gubernamentales son portadores de propuestas para solucionar problemas públicos. Son portadores de proyectos de vida que defienden y proclaman con base en una conciencia de la política cívica. Son responsables de su acción comunitaria, pero son conscientes de lo que significa la co-responsabiliad.

Por sus características, las organizaciones mencionadas movilizan energías ciudadanas, pero no son antagónicas al estado, al gobierno ni a la administración pública. Tienen capacidad para co-responsabilizarse con éstas instituciones. Su origen y desarrollo no es nuevo.

Lo novedoso es su transcendencia para revalorar el espacio público. A ello contribuye que su organización de trabajo no sea vertical ni burocrática, sino voluntaria, por consenso y opuesta al formalismo piramidal que frena la atención fluida de las demandas ciudadanas y crea desconfianza.

En los últimos tiempos y a consecuencia de la profunda crisis de la sociedad contemporánea, las Organizaciones no Gubernamentales se han multiplicado debido a la emergencia de nuevos grupos sociales, a que hay problemas públicos no resueltos, o bien, que no han recibido atención por parte de la agenda gubernamental.

---

[12] Ernesto Carrillo Barroso. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", p. 8.

[13] **Ibid.**

Por ejemplo: en materia de derechos humanos, "la acción de las organizaciones no gubernamentales se sitúa al margen de la política. Si bien hace sentir su influencia en ella, su finalidad no es suplantarla. En el discurso de estas organizaciones, los derechos del hombre representan una exigencia moral, exterior por naturaleza a la política pero que se impone a ella".[14]

En este contexto, el pluralismo cívico adquiere en la sociedad moderna puntos de apoyo y legitimidad que le confieren caracteres peculiares. Es un pluralismo coherente con los valores de la vida liberal y constituye una opción para luchar por intereses comunes que nacen de la convivencia ciudadana.

No es un pluralismo que de cabida a organizaciones con fines de disputa por el poder, sino que a partir de la causa (fin social) que las acredita, se preocupan por colaborar, co-responsabilizarse y contribuir con esfuerzos privados y públicos para que la vida en sociedad sea mejor, integrada con valores de solidaridad y expresiva de lo que puede hacerse cuando hay conciencia ciudadana en favor de la vida en común.

Es un pluralismo donde se reconoce el valor de lo privado, así como su contribución para conseguir fines públicos. No es un pluralismo excluyente, sino cooperativo, participativo, integrador y realizador. Es un pluralismo que estimula la identificación entre los individuos, grupos y organizaciones hasta conseguir fines solidarios. Es un pluralismo donde lo público se recrea con lo privado y grupal hasta constituir relaciones comunitarias con sentido de responsabilidad en favor del interés general de la sociedad.

Es un pluralismo cuya incidencia cívica amplía la connotación sociológica de las instituciones públicas y privadas "Pero es evidente que en una sociedad pluralista moderna la existencia de grupos con pretensiones definidas es un hecho sociológico cuya legitimidad debe tomarse en cuenta.

"La extensión y variedad de tales grupos son asombrosas. Incluyen grupos económicos, funcionales (empresarios, trabajadores, autores), grupos socialmente en desventaja (pobres, ancianos, minusválidos), grupos culturalmente expresivos (mujeres, jóvenes, homosexuales), grupos de finalidades cívicas (organizaciones de derechos civiles, consumidores y ambientalistas), grupos económicos para fines especiales (asociaciones de contribuyentes, de veteranos), grupos culturales con fines especiales (univer-

---

[14] Nicolás Tenzer. **La sociedad despolitizada**, p.108.

sidades, asociaciones científicas y profesionales, asociaciones artísticas), asociaciones políticas funcionales (confederaciones de estados, organizaciones urbanas o municipales)".[15]

El Estado promotor y regulador: un Estado Socialmente necesario

Una de las enseñanzas valiosa de la crisis de los tiempos contemporáneos es que el estado no puede ni debe hacer todo. Se han redescubierto sus límites y se reconocen sus capacidades no tanto por lo que debe hacer sino, por lo que objetivamente puede hacer. Uno de los límites del estado está dado por la existencia de recursos públicos escasos.

De recursos que administra en favor del bien público y que, por tanto, no puede utilizar con fines opuestos al interés común. Otro límite se relaciona con la cobertura de su actividad. Es decir, no puede erigirse en una institución dedicada a desarrollar una carga administrativa que la sociedad no necesita. No más desbordamiento de su actividad e instituciones constituye la base misma de su fuerza creativa y positiva en favor de la sociedad libre.[16]

Un límite más está dado por las capacidades de que dispone. Estas no son ilimitadas sino finitas. Es decir, sus capacidades legales y legítimas deben optimizarse en razón de su condición de estado y no pretender sobresaturarlo con responsabilidades que rebasan sus propios recursos y la estructura multifuncional de que dispone. El estado no es una organización con fuerzas exponenciales, sino calculadas, necesarias, reguladas y sujetas a contrapesos que evitan una desproporción del poder en detrimento de la vida pública.

De cara al próximo milenio y tomando en consideración la revaloración de la vida pública, el contenido del estado tiene que fortalecerse con base en

---

[15] Daniel Bell. **Las contradicciones**... p. 243.

[16] "Mí título lleva a la suposición de que una sociedad libre es un valor positivo, que es ampliamente, sino universalmente aceptado. Debemos, por supuesto, entrar en la disquisición filosófica del significado de los términos libre y sociedad. Pero para los propósitos presentes, es suficiente pensar acerca del escenario político-legal en el que las personas permanecen libres para ejercer sus propias actividades, cualesquiera que sean, en asociación voluntaria, mientras sea protegido legalmente en el uso de algunas propiedades y de sus obligaciones contraídas voluntariamente". James M, Buchanan. **Imperativos constitucionales para los 90. El orden legal psra una economía libre y productiva**.p.242.

la relación funcional que consiga articular con la sociedad. En los marcos de una vida pública ensanchada, dinámica, creativa y con sentido de cooperación y co-responsabilidad, el estado, a través del gobierno,[17] no puede volver a su perfil anterior, es decir, al perfil de un protagonismo que lo distancio de la sociedad, que agoto los recursos públicos y que le hizo perder credibilidad y consenso.

El estado en una vida pública recuperada y revalorada es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y mensurado. Es un estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad quiere y sabe hacer.

El **Estado Socialmente necesario** institucionaliza la democratización del poder en los términos siguientes "En primer término, el Estado está obligado a sostener y apoyar libertades políticas... En segundo término, el Estado debe garantizar elecciones libres, abiertas e imparciales...En tercer lugar tiene que velar por el funcionamiento y la operación independiente de los partidos políticos...En cuarto lugar, el estado debe mantener un aparato judicial y legal independiente, profesional y competente, en el que confíe la ciudadanía y al ésta pueda llegar sin temores ni favoritismos...En quinto lugar, el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible...En sexto lugar, debe contar con mecanismos estrictamente responsables, y todos los funcionarios estatales estarán obligados a respetarlos".[18]

Asimismo, regula tanto los mercados políticos, económico, así como los electorales. Es un estado que reconoce las instituciones privadas y públicas como agentes capaces para llevar a cabo el cumplimiento de fines socialmente indispensables. Es un estado que concibe a la sociedad integrada por ciudadanos y por instituciones no gubernamentales que pueden cooperar con él en la atención y solución de los problemas de la vida en común.

---

[17] "Uno de los mayores fracasos políticos de la post- guerra ha sido la posición de los gobiernos por querer lograr mucho se comprometen a una competencia de promesas por un logro económico mayor y logros sociales. Mientras el deseo de conseguir la eficiencia en la producción y una distribución justa del ingreso y minimizar la interferencia del estado en las vidas de los individuos, es laudable, los conflictos entre ellos y el fracaso del gobierno al tratar de hacerlo es tristemente inevitable. Dieter Helm. **Las fronteras económicas del estado**, p. 236.

[18] Gerald E. Caiden. **Desafíos para** ... p. 86.

Es un estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Es un estado que concesiona a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo. Es un estado que concibe a la privatización[19] por los fines públicos[20] que puede cumplir. En suma: es un estado que devuelve a la sociedad, los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que pueden cumplir con eficacia. Es un estado que no pretende volver a situaciones de desconfianza ciudadana; de crisis en sus decisiones y de obtención de resultados no eficientes. Por eso, la gestión pública del gobierno debe tomar en cuenta "...el espíritu de la democracia, y no sólo sus formas y aspectos físicos. El espíritu de la democracia requiere que las decisiones que afectan a la ciudadanía se tomen con la participación, y lo más cerca posible de ésta".[21]

Hacia una tecnología del buen gobierno

El perfil del **Eatado Socialmente** necesario conlleva a precisar su actividad en términos de lo que significa el buen gobierno. Es sabido que en el estado la función de gobierno se cumple con base en un sistema de instituciones que tienen por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas. Se gobierna mediante la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad. En este caso, gobernar alude a la responsabilidad que el estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad.

---

[19] "Cuando funciona bien la privatización puede incrementar la eficiencia a través de innovaciones aceleradas, de tecnologías o estilos de gestión más apropiados, o de una escala de operación más razonable. Puede clarificar el propósito público haciendo pasar los mandatos a través del lente de enfoque que constituyen los contratos explícitos. Puede permitir una mayor flexibilidad y variedad en los servicios públicos, ahorrar a los administradores públicos la tarea de tener que ocuparse directamente de funciones periféricas, y mejorar las decisiones de gasto poniendo de relieve los costos." John D. Donahue. **La decisión de privatizar**, p. 227.

[20] "Alguien que siente que el gobierno hace cosas vitales, pero que tiende a hacerlas mal, buscaría ansiosamente diferentes caminos para privatizar la ejecución de los proyectos colectivos. De igual manera, no hay nada de irracional en la creencia de que las burocracias gubernamentalee hacen bastante bien lo que hace, pero deberían hacer mucho menos. En la práctica, sin embargo, los puntos de vieta de los ciudadanos sobre la eficiencia y la legitimidad de los proyectos gubernamentales tienden a ir unidos." **Ibid.**, p. 302.

[21] Gerald E. Caiden. **op. cit.**, p. 87.

En cuanto al **buen gobierno**, entendido como un gobierno democrático,[22] es necesario destacar cuáles son los elementos que lo caracterizan. **El buen gobierno se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana.**

Hay **buen gobierno** cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales en favor del interés social; cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización y publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación; cuando la estabilidad política entendida como una correlación de fuerzas disímbolas es institucionalizada; cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos del poder.

Más aún: el **buen gobierno** es una suma de capacidades que permiten a la sociedad desarrollarse de acuerdo con la competencia, la alternancia en el poder, la eficiencia y calidad de los mercados y la justa distribución de la riqueza material teniendo como plataforma la vigencia integra de los derechos del hombre y del ciudadano.

En el **buen gobierno** las instituciones de la sociedad como los partidos políticos y las Organizaciones no Gubernamentales son respetadas y reconocidas para dar cauce a las energías sociales y ciudadanas. El **buen gobierno** es correlativo a la existencia del **Estado Socialmente** necesario.

Este tiene como premisa que la dirección de la sociedad no puede hacerse sin apego al pluralismo, la democracia, la libertad y la justicia. Dirigir la sociedad es un proceso complejo donde convergen fuerzas y contrafuerzas,

---

[22] "Para mí el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos...creo que para que un gobierno responda durante un período de tiempo dado a las preferencias de eus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para: 1) Formular sus preferencias; 2) Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente y 3) Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias. Robert A. Dahl. **La poliarquía**, pp. 13 y 14.

apoyos y disensos, presiones y contrapresiones. En contextos competitivos, plurales y democráticos, la tarea de gobernar es ardua, complicada, cambiante y precipitada por contigencias.

Por eso, el **buen gobierno** más que un paradigma ideal o deseable, es un imperativo en momentos que la sociedad moderna es cada vez más abierta y democrática. Esto significa que es una sociedad donde el debate público, la representación, la competencia y la rivalidad política; las oposiciones públicas, el derecho a la participación y el sufragio universal son reconocidos y se encuentran institucionalizadas en beneficio de la vida ciudadana.

De cara a una sociedad abierta y democrática, el **Estado Socialmente** necesario ha de gobernar con el auxilio de tecnologías eficaces para responder con creces a demandas en competencia, a intereses contrapuestos y a tensiones[23] que nacen del conflicto social. Ha de gobernar con tecnologías que permitan crear y reformar instituciones; que permitan diseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos y que coadyuven a que la estructura y los procesos de la sociedad sean objeto de una institucionalización flexible, adaptativa y funcional.

Ha de gobernar con tecnologías[24] que imprimen una racionalidad progresiva y creciente a las instituciones que regulan la competencia abierta y plural

---

[23] "Es la tensión creada por el esfuerzo que nos exige permanentemente la vida en una sociedad abierta y parcialmente abstracta, por el afán de ser racionales, de superar por lo menos algunas de nuestras necesidades sociales, emocionales, de cuidarnos nosotros solos y de aceptar responsabilidades. En mi opinión, debemos soportar esta tensión como el precio pagado por el incremento de nuestros conocimientos, de nuestra razonabilidad, de la cooperación y la ayuda mutua y, en consecuencia, de nuestras posibilidades de supervivencia y de número de la población. Es el precio que debemos pagar para ser humanos". Karl R. Popper. **La sociedad abierta y sus enemigos**, p. 173.

[24] La noción de tecnología que es funcional y operativa con los procesos de gobierno es la de Popper. Para él, la tecnología eficaz es aquella donde se procede a la manera de un ingeniero social, el cual "...no se plantea ningún interrogante acerca de la tendencia histórica del hombre o de su destino, sino que lo coneidera dueño del mismo, es decir, capaz de influir o modificar la historia exactamente de la misma manera en que es capaz de modificar la faz de la tierra. El ingeniero social no cree que estos objetivos nos sean impuestos por nuestro marco histórico, sino por el contrario, que provienen de nuestra propia elección, o creación incluso, de la misma manera en que creamos nuevos pensamientoa, nuevas obras de arte, nuevas casas o nuevas máquinas...el ingeniero social toma como base científica de la política una especie de tecnología social". **Ibid.**, p.p. 36-37.

de la democracia moderna. Son tecnologías a través de las cuales se mejoran e incrementan la aptitud del gobierno para conseguir sus fines públicos. Dichas tecnologías son: 1) las **políticas públicas**; 2) la **gerencia pública** y 3) la **gerencia social**.

Abundando en la noción tecnológica de Popper, en su obra **La miseria del historicismo** señala que la tecnología social que propone no tiene alcance holístico, sino que la define como una tecnología fragmentaria a través de la cual es factible "...proyectar instituciones sociales y reconstruir y manejar aquellas que existen. La expresión institución social se usa aquí en un sentido muy amplio, que incluye cuerpos de carácter tanto público como privado." p. 79.
Con la tecnología social fragmentaria según Popper, la sociedad no se rehace totalmente sino con "...ajustes y reajustes que pueden mejorarse continuamente...Por tanto, se avanzará paso a paso, comparando cuidadosamente los resultados esperados con los resultados conseguidos, y siempre alerta ante las inevitables consecuencias indeseadas de cualquier reforma; y evitará el comenzar reformas de tal complejidad y alcance que le hagan imposible desenmarañar causas y efectos, y saber lo que en realidad está haciendo". p. 81.

VII. LAS TECNOLOGIAS DEL BUEN GOBIERNO

Proemio

Con base en las nuevas realidades que los estados viven, es importante revisar la situación que guardan sus capacidades de gobierno. Como bien dice Heráclito "todo fluye y nada está en reposo"; esto significa que los estados en la vida moderna han de revisar sus modos y formas para acreditar su función de gobernar.

Es consubstancial al estado que sus métodos de gobierno tengan momentos de eficacia y obsolecencia. La eficacia deviene en un conjunto de acciones que, dirigidas con inteligencia, dan como resultado el logro de objetivos que conjugan libertad, democracia, justicia y bienestar.

Por su parte, la obsolecencia se presenta cuando los rendimientos de la acción de gobierno no sólo se rezagan frente a los cambios sociales y políticos, sino que hay un deterioro en los indicadores del bienestar social e individual; cuando los ciudadanos no son tomados en cuenta en términos de corresponsabilidad y cuando el estado carece de respuestas oportunas para enfrentar lo previsto y más aún, la incertidumbre y las contingencias.

En una etapa de grandes y continuas transformaciones los estados luchan para no quedar a la zaga de las mismas. Son transformaciones que ponen a prueba su capacidad para encarar, superar y estabilizar las crisis. Estas, como se sabe, no son el apocalipsis anunciado ni los fatalismos que nacen de posiciones geométricas politizadas e ideologizadas. Tampoco son producto de planteamientos historicistas[1] ni del determinismo que trata de explicar el desarrollo y las contradicciones de la sociedad con hechos regulares y predecibles.

---

[1] "A estas ideas simples, especialmente a la que sostiene que la tarea de las ciencias sociales es hacer predicciones históricas, por ejemplo predicciones de revoluciones sociales, las llamaré la doctrina historicista de las ciancias sociales. A la idea de que la tarea de la política

En la fase negativa de las crisis es cuando los estados toman conciencia de que sus métodos de gobierno se apoyan en el patrón de la obsolecencia. Un estado tiene capacidades de gobierno obsoletas desde el momento en que enfrenta con estrategias regulares situaciones novedosas; cuando ante el surgimiento de nuevos actores sociales responde con criterios burocratizados para tratar de contenerlos; cuando la energía ciudadana se organiza con autonomía y rebasa los intentos administrativos para impedirlo; cuando lo imprevisto cimbra, desconcierta y altera sus políticas de gobierno; cuando su administración pública continua siendo ritualista y celosa del vigor de la vida privada y pública[2] y cuando la ciudadanía cuestiona sus resultados gubernamentales y administrativos.

Frente a los impactos negativos de la obsolecencia de gobierno, los estados tiene que revisar y replantear sus acciones. En los tiempos actuales, la obsolecencia se traduce en una creciente oposición y en pérdida de consensos y legitimidad.

Revela también una disminución sensible de los márgenes de gobernabilidad y una reproducción de desconfianzas ciudadanas en lo que es y realiza. La gobernabilidad es el capital político para la convivencia civilizada de la sociedad y el gobierno. Su opuesto, la ingobernabilidad,[3] es

---

es disminuir los dolores del parto de los desarrollos políticos inminentes la llamaré la doctrina historicista de la política. Podemos considerar ambas doctrinas como partes de un esquema filosófico más amplio al que llamaremos historicismo: es la concepción según la cuál la historia de la humanidad sigue una trama, y que si podemos desentrañar esta trama, tendremos la clave del futuro". Karl Pooper. **Conjeturas y refutaciones**, p. 405.

[2] El vigor de la vida pública depende en gran medida de su diferenciación y autonomía frente al sistema político "Llamo autónomos a los espacios públicos que no son generados y mantenidos por el sistema político con el fin de procurarse legitimación. Los centros de comunicación adensada que espontáneamente surgen de los microámbitos de la práctica cotidiana sólo pueden convertirse en espacios públicos autónomos y consolidarse como intersubjetividades de orden superior capaces de sostenerse a sí mismas, en la medida en que se utilice el potencial que el mundo de la vida posee para la autorganización y el uso autorganizado de madios de comunicación. Jurgen Habermas. **El discurso filosófico de la modernidad**, p. 430.

[3] "La ingobernabilidad viene a ser, pues, la versión moderna y posmoderna de un problema político bien conocido: ¿quién puade más, el que pide o el que da?. Se trata de una nueva versión de la vieja teoría de la correlación de fuerzas. Las oposiciones procurarán aumentar su capacidad de demanda para "saturar" al Estado, e inmovilizarlo, o bien para inducirlo a ceder". Enrique González Pedrero: "Gobernabilidad y democracia", en, **Reflexiones al futuro**, p. 124.

el terreno donde se ubica la obsolecencia[4] de las capacidades directivas y operativas para dirigir a las sociedad.

Si la obsolecencia no se erradica, se dificulta la conjugación de impulsar el cambio con estabilidad" ... el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. La estabilidad general de un marco institucional permite el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio".[5]

Sociedad abierta y tecnologías del poder

De acuerdo con las nuevas relaciones de la sociedad y el estado, la estructura de poderes tiene que gobernarse tomando en consideración el cálculo, la correlación, la regulación y la modulación de las fuerzas protagónicas de la sociedad moderna. Esto implica que la capacidad del estado tiene que orientarse a conseguir en los marcos de la democracia una vida estable y civilizada.

Consecuentemente los procesos de gobierno tienen que caracterizarse por un alto grado de racionalidad progresiva. En este sentido, las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social son tecnologías de poder, pero del poder inteligente que sabe incorporar la opinión ciudadana al gobierno, tomando en cuenta que la acción del estado se realiza en lo que es la sociedad abierta.

Es, pues, la sociedad abierta, la sociedad de nuestro tiempo y de los horizontes inmediatos. Es una sociedad donde tanto la libertad y la creatividad de los individuos así como de sus organizaciones privadas y públicas son la clave para conseguir la prosperidad social. Es una sociedad donde los valores e instituciones de la democracia política tanto en su fase representativa como participativa encuentran su expresión más acabada.

---

[4] Cuando la obsolecencia se institucionaliza como práctica de gobiarno, se fermentan las oposiciones que lucharán hasta alcanzar el timón dal sistema político "Un fracaso del gobierno se apunta en el activo de la oposición y a la inversa. Un ataque a la incompetencia del gobierno demuestra ya casi la competencia de la oposición". Niklas Luhmann. **Teoría política en ...** p. 57.

[5] Douglass C. North. **Instituciones, cambio y desempeño económico**, p. 110.

A diferencia de la sociedad abierta, en la sociedad cerrada propia de estatismos protéicos y cenáculos burocráticos, predominan los colectivismos, la práctica de castas, la prédica de tabúes; además el individuo es desvalorizado por las costumbres y relaciones tribales y tienen vigencia métodos e instituciones totalitarias. La sociedad cerrada es la negación de las capacidades individuales y por consiguiente, no hay opción para impulsar acciones racionales y razonables de cooperación en favor del interés y el bien común.

Lo importante de la sociedad abierta es que se caracteriza por tener como centro de sus valores fundamentales al individuo; la institucionalización de la libertad y la seguridad de los individuos; el ejercicio de la crítica; la responsabilidad personal; la confianza en la razón para contribuir a la creación y reforma de las instituciones que tienen por objeto garantizar el orden; la civilidad, la democracia y la justicia y la opción de que impere el humanismo, así como la posibilidad de aprender de los errores cometidos.

Sin duda, el tránsito de la sociedad cerrada a la sociedad abierta es "... una de las más profundas revoluciones experimentadas por la humanidad. Debido a lo que hemos llamado el carácter biológico de la sociedad cerrada, este tránsito no puede cumplirse sin una honda repercusión en los pueblos. Así, cuando decimos que nuestra civilización occidental procede de los griegos, debemos comprender todo lo que esto significa. Significa que los griegos iniciaron para nosotros una formidable revolución que, al parecer, se halla todavía en sus comienzos: la transición de la sociedad cerrada a la abierta".[6]

En la sociedad abierta el significado de la democracia se precisa de acuerdo con Popper en los términos siguientes: "... la teoría de la democracia no se basa en el principio de que debe gobernar la mayoría, sino más bien, en los diversos métodos igualitarios para el control democrático, tales como el sufragio universal y el gobierno representativo, han de ser considerados simplemente salvaguardias institucionales, de eficacia probada por la experiencia, contra la tiranía, repudiada generalmente como forma de gobierno, y estas instituciones deben ser siempre susceptibles de perfeccionamiento".[7]

De acuerdo con lo expuesto, gobernar la sociedad abierta con orientación democrática **implica que las tecnologías del poder como las políticas**

---

[6] Karl Popper. **La sociedad abierta**...p. 173.

[7] **Ibid.**, p. 128

públicas, la gerencia pública y la gerencia social se utilicen para mejorar los rendimientos de la acción gubernamental en favor de la vida pública. No hay duda pues, de que "la democracia suministra... el marco institucional para la reforma de las instituciones públicas. Asi se hace posible la reforma de las instituciones sin el empleo de la violencia y permite, de este modo, el uso de la razón en la ideación de las nuevas instituciones y en el reajuste de las nuevas".[8]

A continuación se analizara cada una de las tecnologías del poder mencionadas.

Las políticas públicas

Una sociedad abierta como la sociedad contemporánea, tiene que gobernarse atendiendo a su complejidad crecientemente pública. Es una complejidad nacida de la diferenciación, especialización e interdependencia de sus instituciones, estructuras y roles. En este sentido, las políticas públicas son opción para gobernar en contextos plurales y democráticos.

En la medida en que la sociedad participa, coopera y es corresponsable, en esa medida la función de gobierno no puede desarrollarse de manera vertical ni uniforme. Es una sociedad donde la vida ciudadana es activa y no pasiva. Es una sociedad donde gobernar es una tarea intensa. Además, se pone de manifiesto que los métodos de gobierno deben ser democráticos e impulsados a través de la concertación y la participación ciudadana. Han de ser métodos que ensanchan la vida pública para que los gobiernos tengan bases fuertes de consenso y legitimidad.

De acuerdo con lo expuesto, la concepción moderna para dirigir la sociedad en los marcos de la democracia y pluralidad ha de ser correlativa a la preminencia de utilizar políticas[9] que tienen significado público "Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos

---

[8] **Ibid.**, p. 130.

[9] **Cabe mencionar que en esta sección las políticas públicas son explicadas de manera general por su carácter tecnológico. No se estudia, por que no es el caso, su complejidad analítica, disciplinaria, metodológica y teórica que la convalidan como un campo científico donde hay una variedad de enfoques y escuelas de pensamiento.**

fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política."[10]

Una de la ventajas de las políticas públicas[11] es que evitan la burocratización y estatización de los problemas sociales y públicos, pues su naturaleza las erige en una estrategia viable para aprovecharlas en calidad de planes y programas de acción sin necesidad de pasar por los cenáculos centralizados del poder.

Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana.

En este caso, las políticas públicas aluden a la calidad de vida de los ciudadanos, que es el reto mayúsculo que los gobiernos modernos enfrentan hoy día. El asunto de la calidad de vida no sólo se refiere al bienestar económico, sino que comprende la vigencia plena de los valores que postulan la libertad, la igualdad, la democracia y la justicia. Comprende también la autoestima y dignidad de los ciudadanos y su respeto por parte del gobierno.

---

[10] Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio", en, **El estudio de las políticas públicas**, p. 30.

[11] Las políticas públicas son un campo de conocimiento definido, conceptuado y desarrollado a partir de las ideas de Daniel Lerner y Harold D. Lasswell. Se funda en el año de 1951 en los Estados Unidos de Norteamérica y se ocupa por abordar los problemas de la civilización humana desde una dimensión pública. En palabras de Lasswell, "El enfoque de políticas, en consecuencia pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las reícea de tensión de nuestra civilización, de las cuales no éramos previamente conscientes". Asimismo categoriza el estudio de las políticas públicas como "... 'ciencias de política' (policy sciencies) a fin de designar el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en un momento determinado". Abunda y precisa que en "La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de une clase de hombre. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto por conveniencia, el desarrollo de las 'ciencias de políticas de la democracia' (policy aciencie of democracy)". Harold Lasswell. "La orientación hacia las políticas", en, **El estudio de las políticas públicas**, pp. 79- 103.

El gobierno democrático es el ámbito natural de las políticas públicas. Estas no se conciben en gobiernos despóticos o totalitarios. Tampoco en gobiernos donde el estatismo limita la expresión plural e inteligente de los grupos ciudadanos.

En cuanto tecnologías de gobierno, las políticas públicas responden a los imperativos de la racionalidad progresiva, esto es, a la necesidad de que los gobiernos mejoren continuamente sus capacidades de conducción en contextos competitivos, plurales y abiertos. La racionalidad tecnológica de las políticas públicas se sitúa en la expresión democrática de la sociedad abierta. No es una racionalidad deshumanizada ni orientada por posturas que omiten el valor de las acciones individuales y sociales, mismas que nutren las diversas capacidades que mueven a la vida ciudadana.

Por su flexibilidad, las políticas públicas son consecuentes con los valores de la pluralidad y la participación ciudadana "El pluralismo político deviene de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será aceptable mediante planeación de la actividad, burocratización del programa, centralización de la gestión".[12]

Aludir a las políticas públicas no equivale a conceptuarlas como políticas tradicionales de gobierno. Es decir, del tipo de políticas que permitían conseguir acuerdos cerrados, gremiales y corporativos sin tomar en cuenta la opinión de los actores involucrados en ella.

Por el contrario, "Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se substancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos".[13]

Con las políticas públicas puede gobernarse con apego al interés general; al interés que corresponde a la vida ciudadana. Como tecnología del

---

[12] **Ibid.**, p. 33.
[13] **Ibid.**

buen gobierno, la política pública es contraria a los patrones clientelares que son propios de una sociedad que no es liberal en el mejor sentido del término.

Producto de una concepción humanista, liberal y democrática de la sociedad abierta, las políticas públicas no son proclives a las tendencias estatizantes que acaban por paralizar las energías ciudadanas. Tampoco conciben al estado por su estilo protagónico, sino como una entidad socialmente necesaria que auspicia la cooperación entre la sociedad y el gobierno para la mejor atención de la vida en común.

Diríase pues, que las políticas públicas son útiles para contextos donde la acción estatal tiene pesos y contrapesos. Un estado sin contenido liberal y constitucional, no garantiza la expresión plena de la opinión pública, la participación de las organizaciones ciudadanas en los asuntos de interés común, la necesaria igualdad entre los individuos y grupos y la participación amplia, plural y democrática de la sociedad.

Las políticas públicas son consubstanciales en cuanto a efectividad a un gobierno democrático, mismo que es consecuente con un Estado de derecho. En este sentido, lo que realiza el gobierno no tiene carácter unidimensional y unilateral, sino pluridimensional y democratizador. Cuando se gobierna se toman en cuenta las diferencias de opinión, los apoyos, los disensos y los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en la gestación, diseño, implementación, y evaluación de la política pública.

La utilización de las políticas públicas[14] da mejor orden y racionalidad a la acción del gobierno. Permite también encarar los problemas públicos de cara a demandas en competencia; a demandas que nacen del conflicto de intereses y a demandas que luchan para ser reconocidas unas en relación a otras. Son demandas que tienen su origen en el ámbito de la vida particular, desde el cual se intenta que adquieran rango público para que sean institucionalizadas por los gobiernos. Consecuentemente, las políticas públicas tienen dos momentos claves de su comprensión y práctica. De acuerdo con Harold Lasswell, "... las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento

[14] Para mayor abundamiento sobre el amplio tema de las políticas, consúltese las cuatro antologías coordinadas por Luis F. Aguilar Villanueva y que se agrupan de la manera siguientes: **El estudio de las políticas públicas, Problemas públicos y Agenda de Gobierno, La Hechura de las políticas y La implementación de las políticas**. Se trata de lecturas básicas, acompañadas de su correspondiente estudio introductorio elaborados magistralmente por Luis F. Aguilar Villanueva.

del y en el (knowledege) proceso de toma de decisiones en el orden civil y público".[15]

Lo anterior significa que el conocimiento del y en el proceso de la decisión alude al contexto vivo y actuante de la vida ciudadana, el cual genera acontecimientos que exigen de un tratamiento inteligente y democrático de los asuntos públicos.

La decisión de los gobiernos para abordarlos y solucionarlos no es lineal ni unidimensional. El conocimiento del y en el proceso de la decisión demuestra que la ventaja de las políticas públicas como opción razonable de gobierno tiene que considerar factores, instituciones y formas de acción pública que obligan a que la decisión sea contextuada en tiempos y procesos correlacionados.

Ello da lugar a otro paso importante en la vida institucional de los gobiernos como es la integración de su agenda. En efecto, los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que hay problemas que consiguen despertar más que otros la atención del gobierno mismo "Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública."[16]

Aunque la vida pública es accesible a todos los ciudadanos, las demandas que se generan no todas merecen que sean consideradas como problemas públicos. Hay aspectos de la vida pública que no son prioritarios

---

Asimismo, consúltese los trabajos de Pedro Moreno Salazar, **Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas**; de Fernando Bazua y Giovanna Valenti, **Hacia un enfoque amplio de política pública**; de Omar Guerrero, **Políticas Públicas** interrogantes; de Gonzalo Robles Tapia, **La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas**; de José Luis Méndez, **Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas** y de Myriam Cardozo Brum, **La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitsciones.** Los trabajos mencionados se encuentran publicados en la **Revista de Administración Pública núm 84** del Instituto Nacional de Administración Pública.

[15] Harold Lasswell. "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en, **El estudio de las políticas públicas**, p. 105.

[16] Charles D. Elder y Roger W. Cobb. "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en, **Problemas públicos y agenda de gobierno**, trabajo coordinado por Luis F. Aguilar Villanueva, p. 77.

y en cambio son presentados como tales. Hay aspectos que sí lo son y sin embargo se mueven presiones para que no sean considerados así.

En este juego de intereses, la agenda de gobierno no es mero trámite o registro de lo que merece atención, sino que debe entenderse "...como el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones."[17]

En lo referente a la elaboración de las políticas, cabe destacar que no se agota en el seguimiento y cumplimiento de procedimientos lógicamente estructurados. Se trata de la elaboración realizada para dar como resultado cursos de acción donde concurren fuerzas no gubernamentales y las mismas instancias gubernamentales.

La elaboración de políticas alude a su hechura, es decir, al modo en que se da forma a un curso de acción tomando en consideración intereses, presiones, expectativas, disensos y apoyos. La hechura da cuenta de cómo las políticas se encuentran inmersas en arenas de poder "En consecuencia, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo".[18]

No hay duda de que en la elaboración de las políticas (policies) es importante precisar su relación con los corredores de la política (politics). En el terreno de las negociaciones, la articulación de intereses y los compromisos asumidos para poner en operación las políticas, hay estructuras de poder que tratan de orientar los beneficios y expectativas de éstas.

Por otra parte, la elaboración de políticas no implica que sus procesos son concluyentes y sin variación alguna " La política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un

---

[17] Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio", en, **Problemas públicos y agenda**... pp. 27 - 28.

[18] Theodore J. Lowi. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en, **La hechura de las políticas**, antología coordinada por Luis F. Aguilar Villanueva, p. 101.

proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. La adopción de decisiones de política es en el mejor de los casos un proceso difícil. Ni los científicos sociales, ni los políticos ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen de una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas".[19]

Tampoco hay que soslayar la correlación que hay entre el tipo de política y su connotación política. De acuerdo con esto, los asuntos públicos tienen derroteros políticos a los que no pueden substraerse y a la vez, los productos que se generan con las políticas provocan una influencia importante en las estructuras de la política.

No menos importante en el curso de las políticas públicas es lo que se refiere a su **implementación**. Este proceso pone a prueba la capacidad para llevar a cabo la acción de gobierno tomando en consideración las diversas facetas de la vida pública. Es el momento en que las decisiones se traducen en el cumplimiento de lo que se ha acordado.

Tiene como punto de partida la combinación y conjugación de recursos, legislación y programas orientados a la consecución y solución de problemas públicos. La implementación es una secuencia de acciones que tienen por objeto llegar a resultados determinados.

Pero no es una secuencia donde el gobiemo hace o intenta hacer todo. Por el contrario, se categoriza la implementación como "...aquellas acciones efectuadas por individuos(o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños."[20]

La implementación es la prueba fundamental de las políticas públicas. Es un proceso donde concurren capacidades, organización, información, tecnologías e inventiva heurística llevar cabo aquello que se ha decidido cumplir.

---

[19] Charles E. Lindblom. "La ciencia de salir del paso", en, **La hechura de las políticas**, antología coordinada por Luis F. Aguilar Villenueva, p. 219.

[20] Donald S. Van Meter y Carl E. van Horn. "El proceso de implementación de las políticas", en, **La implementación de políticas**, p.p. 99 - 100.

Es la etapa donde los proyectos y planes son puestos en operación a la manera de cursos de acción. Responde la implementación, a un conjunto de factores que son favorables para dar cumplimiento a lo previsto.

Es el momento en que la forma de llevar a cabo lo decidido toca el mundo de la realidad con todas sus ventajas y desventajas. Esto significa que la implementación exige de no sólo de aprobación, sino de apoyos.

Tanto el gobierno como los grupos privados y públicos son actores claves para alcanzar el éxito que la implementación promete. Sin embargo, el tipo de contexto, sus tiempos, condiciones, apoyos u obstáculos son determinantes para que la implementación sea impulsada con creces. La implementación una vez puesta en operación no sigue un camino único.

Hay que tomar en cuenta que unas son las condiciones que favorecen su inicio, pero en el transcurso de su derrotero surgirán contratiempos, ineficiencias y bloqueos que pueden alterar su concepción inicial. Frente a lo inesperado, la implementación tiene que ajustarse incrementalmente para retomar su dinámica sin variar radicalmente sus objetivos. De ahí que sea considerada como ángulo de estudio que tiene originalidad propia, debido a su naturaleza compleja.

En este sentido y con precisión conceptual " La implementación será precisamente el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido".[21]

De este modo, las políticas públicas contribuyen a la existencia del buen gobierno, imprimen al estado un contenido público que evita su desbordamiento y burocratización y permiten que la vida ciudadana sea más activa, productiva y próspera.

La gerencia pública

En momentos en que los estados llevan a cabo importantes procesos de reforma, la gerencia pública se constituye en una tecnología útil de gobierno.

---

[21] Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio" a la antología **La implementación de las políticas**, p. 45.

Es sabido que las reformas estatales tienen por objeto conservarlo mejor a partir de racionalizar sus estructuras y actividad sustantiva. La reforma del estado pone a prueba su capacidad para sobrevivir en la intensidad del cambio político, económico, tecnológico y cultural. Como obra humana perfectible, el estado se reforma para eliminar debilidades, mejorar capacidades de conducción, revitalizar la economía, responder a los reclamos de la democratización del poder, publicitar el proceso de gobierno.

Consecuentemente, toda reforma estatal es siempre una modalidad del cambio moderno. En este sentido, cuando los estados deciden reformarse es imprescindible que llevan a cabo una evaluación de sus métodos de gobierno y administración. De ahí que la gerencia pública sea una alternativa útil para enfrentar realidades inéditas que llegan al ser mismo del estado y de su capacidad de gobierno.

Como su nombre lo indica, la gerencia pública tiene como cobertura lo relativo a la vida pública. No se trata de una gerencia que sea homóloga a la de la esfera privada. Es, por el contrario, una gerencia que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos.

Es una gerencia[22] comprometida con los fines públicos y con los objetivos sociales que el gobierno tiene que llevar a cabo. Es una gerencia para enfrentar acontecimientos no previstos en las agendas de gobierno y para dar tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales.

Por su cobertura, la gerencia pública no se agota en su potencial y capacidades llamadas instrumentales. Por el contrario, las aplica a partir de identificar, diagnosticar, medir y evaluar los contextos cambiantes, plurales y exigentes que hay en la sociedad abierta.

La gerencia pública es idónea para institucionalizarse en el espacio del **Estado Socialmente necesario**. Este, por definición, es un estado promotor

---

[22] La gerencia pública tanto en su estudio como en su aspecto praxiológico ha sido adoptada para racionalizar mejor la acción de gobierno por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo creado en los años setenta para apoyar los trabajos de reforma y modernización administrativa. Entre sus exponentes más distinguidos se encuentra el doctor Bernardo Kliksberg, quien se ha preocupado y ocupado por cultivarla como disciplina y tecnología de gobierno.

de los esfuerzos que la sociedad civil emprende; es un estado que se coordina con los agentes sociales para no desplazarlos de lo que saben hacer; es un estado que comparte costos e iniciativas para que su vida pública no decaiga y sea en cambio productiva y útil; en suma, es un estado "...que deberá tener capacidades importantes para la promoción de la sociedad civil. Tratar de ayudar seriamente, no a reemplazar los roles de la sociedad civil, sino a promover la autoorganización de la sociedad civil, tanto en el plano social como en el productivo, el cultural, etc".[23]

En una sociedad interdependiente, activa y contestataria como es la sociedad abierta, la función gerencial del estado no puede fincarse en la regularidad y previsión de los hechos políticos y sociales. La formalidad que prescribe realidades pero de manera pulcra y lógica, es insuficiente para contextuar los cambios y reacomodos de una etapa tan dinámica como la presente. La gerencia de la toma de decisiones, de los trabajos de gabinete y de los pronósticos formulados a partir de supuestos regulares y confiables, no alcanza para dar tratamiento y solución gubernamental a los problemas que se generan en situaciones imprevistas.

Hoy la prácticas de la rutina y la estandarización de las operaciones no son confiables para identificar la complejidad de los movimientos y el juego de las contradicciones sociales. En un "... marco de extrema complejización contextual buena parte de la tarea del directivo público, centrada en otras épocas en decisiones de rutina, aquellas que responden a modelos que se pueden prever y estandarizar de una vez, se ha convertido en la adopción de decisiones estratégicas, donde se están tomando decisiones frente a cuadro de problemas y alternativas que varían continuamente en su estructura y en sus contenidos, en una variación casi cotidiana incididos por múltiples variables externas nacionales e internacionales."[24]

La ventaja de la gerencia pública en cuanto tecnología de gobierno es que permite encarar la complejidad de la vida social y política leyendo las señales de lo que sucede en la realidad objetiva. Aporta para ello las categorías de incertidumbre, turbulencia e ignorancia para abordar contextos organizacionales no previsibles, lo cual exige para fines de gobierno adaptación a lo que cambia "Frente a un ambiente organizacional turbulento, donde las amenazas son de este tipo: incertidumbre, ignorancia, desconocimiento,

---

[23] Bernardo Kliksberg. **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre**, p.108.
[24] **Ibid.**, p. 118

se exige agudizar la capacidad de adaptación a los cambios que en estos casos son formidables."[25]

A diferencia de la gerencia ortodoxa, la gerencia pública se caracteriza no sólo porque administra y aprovecha recursos, sino porque lleva a cabo el diseño de políticas. La gerencia pública aparece en estas condiciones con un perfil novedoso, creativo y estratégico para abordar contextos, conflictos y escenarios que el paradigma de la gerencia ortodoxa (la del proceso administrativo) no consideraba en la visión de los problemas sociales y públicos. La gerencia ortodoxa regía sus acciones con base en probabilidades, pronósticos, supuestos y el cumplimiento de fases administrativas orientadas por una concepción formal y previsible.

Agréguese también la tendencia al ejercicio de la racionalidad apriorística, es decir, de un tipo de racionalidad sustentada en la comprensión valorativa, técnica y organizativa que se vislumbraba antes de estar en relación con la realidad administrativa. Se trataba más de una racionalidad fincada en los procedimientos no tanto en los resultados obtenidos. Lo importante era la secuencia lógica y cronológica de las etapas administrativas para obtener resultados conforme a lo previsto.

En cambio, con la gerencia pública los valores de la racionalidad no enfatizan lo apriori, sino que es medida y evaluada en razón de resultados conseguidos. Por eso, la administración de políticas en el marco de la gerencia pública es un avance significativo para el tratamiento de problemas. No es suficiente lo relativo a los recursos asignados y ceñirse a lo previsible.

Por el contrario, hay que considerar los diversos factores que concurren para que los hechos sociales, políticos y públicos sean considerados en la línea de la incertidumbre. Y esto es importante, porque en la intensidad de la incertidumbre, la competencia de demandas e intereses arrecia y con ello la presión de las organizaciones públicas y privadas para que sean considerados en el rango de lo prioritario.

Una de la características fundamentales de la gerencia pública es que no elude ni trata de reprimir la incertidumbre, sino que la considera en un horizonte de tiempo para enfrentarla "la gerencia administra políticas (más

---

[25] Bernardo Kliksberg, "Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia en América Latina", en, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, pp. 212- 213.

importante en el funcionamiento de la organización)...La gerencia de políticas implica un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una prospectiva de largo plazo, etc. Significa entre otros aspectos, no reprimir la incertidumbre organizacional, sino hacerle frente."[26]

Para que la función de gobierno sea más eficaz, se requiere que en la publicitación del poder el propio gobierno llegue a interactuar con los actores públicos. Las barreras formales y organizativas que otrora detenían, pero no siempre resolvían las necesidades sociales, son infecundas para contextos abiertos e inspirados en los valores de la vida democrática.

El mejor gobierno no es el que elude los problemas, sino el que les hace frente de manera directa. Evadir las presiones propias de la vida en sociedad equivale a carecer de opciones innovativas de gobierno y revela que hay un déficit para abordar con creatividad los problemas que surgen.

Es consubstancial a la gerencia pública establecer una comunicación directa con los actores e interlocutores que participan en la vida pública. La gerencia de los escritorios, de los meros estudios de gabinete, de los círculos cerrados, de las oficinas lujosas y de los círculos triunfalistas no responden a lo que es un gobierno abierto y una sociedad atenta y participativa con lo que acontece.

Por eso, el gerente público conversa, escucha, negocia y hace frente a los problemas tomando en consideración la importancia que los grupos tienen en la estructura de la sociedad. Es un gerente sensible y concertador para atender la lucha de los contrarios, evitando que las tensiones lleguen a situaciones críticas e irresolubles.

No es un gerente que excluye o mediatiza, sino que realiza un trabajo fino para concertar y evitar que los problemas y antagonismos impidan el logro de acuerdos públicos. Es un gerente que identifica las diferencias y correlaciones que hay entre los problemas políticos y públicos y es capaz para discernir cuando merecen la atención del gobierno y cuando no deben entrar en la propia agenda gubernamental.

La categoría gerente público alude a un tipo de gerentes nuevos que "Necesitan mantenerse plenamente informados; penetrar el secreto y la

---

[26] **Ibid.**, p. 217.

censura(autoimpuestos o no), para abrir todos los canales de comunicación posibles, mezclarse con absoluta libertad, viajar mucho, unirse a las redes del trabajo, leer, escuchar, absorber y, sobre todo, pensar en las posibles implicaciones y efectos de lo que lleguen a saber a propósito de su trabajo y cuál es la mejor manera de responder".[27]

En esta lógica, el gerente público tiene mayor contacto real y vivencial con los contextos en conflicto y su trabajo de concertación y negociación implica que construya "...una red de apoyo lo más extendida y diversificada, con sólidos puntos de contacto que de fluidez a la aplicación de las decisiones... es una red... basada en trueques, relaciones de presión, directas o encubiertas, en múltiples procesos sectoriales basados en juegos de intereses."[28]

De acuerdo con lo mencionado, la gerencia pública no es proclive a la centralización administrativa y al formalismo que deshumaniza la acción eficaz del gobierno. Sus premisas para dar cuerpo al proceso de gobierno son la descentralización política y la democratización del poder. No postula instancias de decisión vertical ni piramidal, sino flexible, adaptativa y horizontal. Por tal motivo, es una gerencia por políticas y proyectos; es una gerencia pivote y multifuncional; es una gerencia versátil, no una gerencia unicentrada y rígida.

En el paradigma de las **Ciencias Gerenciales Públicas**, la función de gobierno rebasa la mera concepción de las técnicas administrativas y da énfasis a la creación y aplicación de tecnologías. La categoría tecnología se refiere a un tipo de conocimiento cuya utilidad y aplicación debe orientarse a transformar y mejorar las condiciones de vida tanto en el aspecto productivo y de servicios como en el del bienestar social.

La gerencia pública es necesaria para "... manejar las tecnologías que son relevantes desde el punto de vista de los problemas de gestión esenciales, como la gestión de materias primas estratégicas, la administración de la salud y la educación, la gerencia de empresas públicas, la dirección de pequeñas y medianas empresas, el desarrollo administrativo regional, la administración de la ciencia y la tecnología."[29]

---

[27] Gerald E. Caiden, "Desafíos para los gerentes del sector público", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, Vol. I, núm. 1, p. 81.

[28] Bernardo Kliksberg. **Nuevas fronteras ...** pp. 211 - 212.

[29] **Ibid.**, p. 219.

Para una complejidad intermitente y multiplicada, la gerencia pública es una tecnología que permite abordar realidades caracterizadas por la intensidad del cambio; por la interdependencia de las estructuras sociales, económicas y políticas y por el impacto cada vez mayor de lo que sucede en el ámbito de los gobiernos y las sociedades.

Para un mundo configurado por una diversidad de estructuras complejas, la gerencia pública proporciona un enfoque interdisciplinario que, desde la perspectiva de la función de gobierno, permite "... trabajar a diferentes niveles de análisis en esfuerzos de integración permanente de los mismos que dé cuenta simultáneamente de variables políticas, económicas, culturales, puramente organizacionales, tecnológicas."[30]

Es importante destacar que ante realidades caracterizadas no sólo por mayor complejidad, sino por incertidumbre creciente, tiene que darse el tránsito del trabajo de administrar[31] al trabajo de gerenciar. Ello implica pasar del administrador al gerente público tomando en cuenta que hay que utilizar categorías e instrumentos metodológicos que permitan una abordaje más fino de los problemas públicos de la sociedad.

Hay que tomar en cuenta las ventajas competitivas que trae consigo el nuevo paradigma de las ciencias gerenciales entendido como un paradigma que acredita la transición de la administración formal a la gerencia abierta y de resultados "Como los procesos semejantes en toda área de conocimiento, este proceso de transición paradigmática presenta marchas y contramarchas y se halla surcado de interrogantes. Están surgiendo modelos, categorías

---

[30] Bernardo Kliksberg. "Problemas estratégicos en la reforma del estado en la década de los noventa", p. 24, en, Memoria del II Seminario Internacional de **Redimensionamiento y modernización de la administración pública**, 1991, p. 24.

[31] Sobre este punto cabe mencionar las interesantes ideas de Enrique Cabrero, cuando al analizar el paso del administrador al gerente señala "...En la administración pública tradicional, el administrador público adopta un perfil que se caracteriza por un apego a la norma (jurídica o técnica), centralización de su espacio de decisión, búsqueda de pertinencia al 'grupo' que políticamente le dé fuerza al interior del aparato...El llamado gerente público como producto de un modelo de gestión pública, orienta su comportamiento a partir de otro tipo de premisas ... La función primordial no sólo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplia a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Además una interlocución permanente con los grupos sociales; es un perfil que orienta su función al entorno más al interior del propio aparato". Enrique Cabrero Mendoza. **Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público.** pp. 165-166.

analíticas, metodologías, hipótesis de trabajo y desarrollo tecnológicos completos que están sustituyendo a los tradicionalmente vigentes en esta materia".[32]

Con la nueva connotación de la gerencia pública es posible ajustar el presente a partir del futuro. La nueva gerencia no agota su cobertura y eficacia en el proceso de planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar (POSDCORB). Tampoco tiene como punto de partida y culminación el Proceso Administrativo formulado por Henri Fayol en 1916 ni los "Principios de Administración Científica" de Frederick Taylor escritos en 1911.

La nueva gerencia recoge experiencias de trabajo, explora realidades, ajusta y reajusta procesos; reconoce desaciertos; es una gerencia de aprendizaje donde el método del ensayo y error es uno de sus puntos fundamentales para entender y valorar su contenido y calidad heurística "Las rupturas con las estructuras conceptuales, metodológias de análisis, hipótesis propias de la 'administración' se están dando en un proceso o lineal ni ascendente, sino como en todas las transiciones paradigmáticas, a través, de un trabajoso aprendizaje orientado por enfoques de ensayo y error en donde se intenta explorar el campo hasta ahora casi desconocido del "managemente" para condiciones de alta incertidumbre".[33]

Con la gerencia pública los gobiernos pueden evaluar sus acciones no sólo mediante criterios cualitativos. Aunque éstos son importantes en cuanto resultados finales, no puede desconocerse que indicadores como rendimientos, viabilidad, beneficio, impacto y ejecución de las políticas gubernamentales deben recobrar su importancia, ya que en una sociedad donde la ciudadanía es activa, la falta de ponderación y de estimación en los costos de las decisiones trae consigo reacciones públicas que no están dispuestas a tolerar ineficiencias recurrentes.

Consecuentemente, "El nuevo gerente público busca inyectar algo de espíritu empresarial en el sector público. El énfasis ha pasado de los problemas políticos a los problemas administrativos, del reino de la política(ahora en poder de los políticos) al de los indicadores del rendimiento y a las estimaciones que cuantifican las actividades del sector público."[34]

---

[32] Bernardo Kliksberg. "Problemas estratégicos...", p. 22.
[33] **Ibid.**, p. 23.
[34] Gerald E. Caiden. **op. cit.**, p. 88.

Es pues, la gerencia pública una **modalidad de la acción gubernamental** que pone énfasis en la gestión de los asuntos públicos combinando variables socio-políticas y económicas vinculadas con los aspectos de gobernabilidad y la democracia política.

Impulsa y racionaliza un tipo de **gestión** que da cabida a la democratización del poder y a los procesos públicos del mismo. Es una gestión de alcances tecnológicos que tienen como propósito dotar de más y mejores capacidades a los gobiernos cuyos estados se reforman de cara a los requerimientos que impone un mundo interdependiente, abierto y global.

La Gerencia social

Con el agotamiento del Estado de bienestar y de la sociedad industrial las actividades productivas han dado un giro importante. Se acude ahora a una forma de producción caracterizada por los microprocesadores y la robótica, las cuales eliminan del mercado a amplias y extensas plantas industriales.

Además, las formas tradicionales de producción son desplazadas sin opción de reciclarlas en los sistemas formales de la economía y sin crear otras opciones para su supervivencia. Se acude pues, al fin de la sociedad industrial moderna y se ingresa a la etapa de la sociedad postindustrial, donde hay un cambio importante en los sistemas de producción y en las condiciones de vida.

La producción postindustrial, debido a su intensidad y competitividad, vive en la actualidad y de cara al futuro etapas de innovación que dejan atrás formas de ocupación masiva. La actual producción genera otro tipo de trabajo fincado en el dominio de sistemas tecnológicos que reducen las cuotas de empleo y no necesitan tanto del carbón, el petróleo o el acero para alimentar los procesos productivos. Ahora la producción se sustenta en las tecnologías del **Microchip** y el **Software**.

Las nuevas tecnologías basadas en la información y el conocimiento como la computación y las telecomunicaciones, reacomodan la relación de los factores de la producción en los mercados, dando como resultado que el logro de la productividad y eficiencia se alcance con menos fuerza de trabajo,

lo cual no sólo se traduce en desempleo,[35] sino también en renglones de pobreza.[36]

Es paradójico que la sociedad postindustrial dé cabida a logros científicos como la biotecnología, el uso de sistemas digitales, la fibra óptica, la calidad artificial del sonido, la realidad virtual, las cirugías por computadoras entre otros avances, mientras que la caída del nivel de vida es uno de los males públicos que sacuden la convivencia de los países. En una era de grandes innovaciones tecnológicas, la calidad de vida del planeta no tiene logros de bienestar generalizado. En efecto, hay sectores que carecen de condiciones indispensables de vida y por tanto, las hambrunas, el cólera, la insalubridad, la pobreza y el desempleo son problemas que se convierten en dramas humanos.

El logro del bienestar es reto para los estados y el mismo es una de las pruebas fundamentales de su aptitud para acreditar sus tareas. La búsqueda del bienestar por la senda del estado crecientemente intervencionista se encuentra cancelada. Ello exige buscar nuevas alternativas para que el bienestar social sea realidad positiva, no realidad truncada.

En este sentido, otra **modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos es la gerencia social**. Inscrita en los procesos relacionados con la calidad de vida de la sociedad, da tratamiento básico a los capítulos que corresponden al bienestar social. Es un tipo de gerencia que se explica en una sociedad activa; en una sociedad donde las políticas estatizantes no son receptivas.

El tipo de sociedad que la gerencia social[37] tiene como referencia es también la sociedad abierta. Esto significa que las tutelas de antaño y los

---

[35] "En el mundo en desarrollo ...se ha alcanzado como consecuencia principalmente de la búsqueda de nuevos empleos el récord de 100 millones de inmigrantes en 1993. Por otra parte según termina de estimarlo la reunión de las siete grandes potencias económicas en Tokio, más de 23 millones de personas están sin empleo en dichos países, y la Comunidad Económica Europea compuesta por 12 naciones prevé que tendrá en 1994 un nivel de desempleo superior al 12%". Bernardo Kliksberg. **El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión**, p. 30.

[36] "Más de 1.000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. **PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano**, 1993, citado por Bernardo Kliksberg en, **El rediseño del Estsdo**... p. 9.

[37] La gerencia sociel es una tecnología de gobiemo que tiene su origen en los trabajos que desarrolla el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Uno

privilegios clientelares que a veces impulso el Estado de bienestar no son válidos en momentos en que la escasez de los recursos públicos no permite el diseño unilateral de las políticas de bienestar.

La efectividad de la gerencia social depende en gran medida de que la economía moderna recupere su carácter público Una economía estatizada, burocratizada y sobreadministrada impide que los fines sociales del gobierno se cumplan de mejor manera. Una economía sin los valores de la vida pública corre el riesgo de perderse en los laberintos del estatismo. En cambio, una economía pública es desde luego una economía con fines de interés común y a partir de ésta premisa es posible que el bienestar general sea el resultado de esfuerzos sociales y capacidades individuales.

En una economía pública se establece una relación de costos compartidos. Por un lado, el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos es correlativo al derecho de solicitar beneficios públicos. Por el otro, el gobierno cuando tiene ante sí ciudadanos que cumplen con sus responsabilidades con el fisco se encuentra más comprometido a responder con eficiencia. Lo característico de esta relación es que la economía pública se desenvuelve no tanto por el derrotero de la demanda, sino de la oferta, es decir, si algo se solicita por parte de la ciudadanía, quiere decir que antes ya cumplió con sus deberes de contribuyente para financiar el gasto público. Tener corresponsabilidad individual para el buen funcionamiento de la economía pública, significa tomar conciencia de los costos públicos que los gobiernos tienen que considerar en la formulación de políticas de interés social.

Al ser la economía pública el ámbito de la sociedad abierta los esfuerzos para conseguir el bienestar no son los mismos que correspondieron al Estado de bienestar. Ahora lo importante es que los grupos sociales puedan participar y corresponsabilizarse en la creación de nuevas y mejores condiciones de vida.

La cosmovisión "cristiana", altruista y paternalista que se confirió al estado para lograr el desarrollo económico y social, dio lugar a la creación de instituciones administrativas para que se encargaran de formular y ejecutar programas de bienestar. Sin embargo, la pervivencia de la desigualdad y la

---

de sus más conspicuos exponentes es el doctor José Sulbrandt, a quien se deben trabajos agudos y propositivos encaminados a una práctica racional del proceso de gobierno. A él se debe también una cosmovisión creativa relacionadas con la búsqueda del bienestar social.

injusticia demostraron que más acción burocrática no resolvía los males estructurales como la pobreza. Que más acción administrativa no era equivalente al diseño y ejecución de políticas de bienestar orientadas por la calidad de los resultados. Al contrario, más acción burocrática y administrativa se tradujo en la existencia de pesados aparatos gubernamentales no justificados y propensos a consumir irracionalmente el excedente económico.

Es aquí donde la gerencia social destaca como una tecnología gubernamental para atender las desigualdades, injusticias y marginación de la vida económica. Es una gerencia que encara los problemas de la pobreza con otra óptica. Es una gerencia que no toma como referencia el protagonismo estatal y burocratizante para combatir males sociales como la desnutrición, la falta de trabajo, de vivienda, de salud y educación. Es una gerencia que alude a los resultados, no a la trama de decisiones adoptadas cupularmente y que transita por filtros administrativos movidos por camarillas burocráticas.

Es una gerencia que no concibe el drama de la pobreza con supuestos cristianos ni invoca los sentimientos buenos de las personas para compadecerse de los pobres. Es una gerencia que no identifica estatismo burocratizante con solución de los males sociales señalados. Tampoco postula la centralización de la decisión, sino que auspicia la participación comunitaria, misma que se estimula a través de la descentralización política.

Para la gerencia social los males de la pobreza tienen que atacarse con mejor acción de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos que la padecen. Es un tipo de gerencia que no es altruista ni caritativa; menos paternalista. Es una gerencia que alude al realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir como de las desigualdades a erradicar.

Propone como condición de una acción eficiente, que los gobiernos recojan las iniciativas de los grupos no favorecidos con el bienestar social. De este modo, la responsabilidad del gobierno en el combate a la pobreza no es protagónica, sino que debe fungir como un gran coordinador de esfuerzos para encararla con mayor éxito. De ahí la importancia de que el **trabajo comunitario** sea la plataforma para que la sociedad participe en el proceso de revertir las condiciones de vida cuando son de injusticia y marginación.

Una diferencia entre la gerencia social y las políticas estatizantes del bienestar consiste en que éstas disciplinaban los males sociales con medidas

e instituciones administrativas, mientras que la propia gerencia social propone que sean los programas gubernamentales y no tanto la creación innecesaria de estructuras burocráticas las que atiendan de manera directa y con su participación a quienes padecen la pobreza.

Con la crisis económica que afecta a importantes núcleos de población, la desigualdad social ha venido en aumento. Por ejemplo, en América Latina "La localización espacial de los pobres se ha modificado de manera importante; el número de pobres que habita en localidades urbanas aumentó en 47 millones de 1970 a 64 millones en 1980, por lo que el porcentaje del total de pobres en las áreas urbanas subió de 42% a 49% entre 1970 y 1980. En las zonas rurales el número de pobres se incrementó sólo en un millón de personas durante esos diez años; sin embargo, considerando la baja de crecimiento de la población rural, estimada en 1% promedio anual, la proporción que representaban los pobres en las áreas rurales continuaba afectando a más del 50% de la población rural."[38]

Lo anterior es el resultado de la suma de problemas estructurales que han sacudido la región Latinoamericana. Como bien se ha señalado, la década de los ochenta es una "década perdida". Los programas de ajuste para corregir los excesos del bienestar estatista entre ellos, la transferencia de recursos para el pago de la deuda externa alcanzo entre 1982-1990 la cifra de 223,600 millones de dólares.

En lo que respecta a la pobreza, "uno de los problemas más serios que afronta América Latina consiste en que- según estimaciones de la CEPAL- en 1989 el 44 por ciento de la población se encontraría en estado de pobreza y de ese porcentaje el 21 por ciento en situación de indigencia... a fines del decenio de 1980 había cerca de 200 millones de personas en situación de pobreza en América Latina, de los cuales 88 millones estaban en situación de indigencia".[39]

Por otra parte, en cuanto al "... panorama general de la situación social en América Latina y el Caribe se caracteriza principalmente por una esperanza de vida de 66 años como promedio regional, según cifras del Banco

---

[38] "La situación en el periodo 1950- 1980 y el impacto de la crisis", en, **¿ Cómo enfrentar la pobreza?** pp. 31-32.

[39] "La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe", en, **Pobreza: un tema impostergable**, trabajo coordinado por Bernardo Kliksberg, p.41.

Mundial. En los países de la OCDE el promedio es de 76 años. La tasa de analfabetismo regional es de 49,26 por ciento por cada mil nacimientos. Los países de la OCDE, en comparación tienen menos de 10 por 1000. Con respecto a los salarios reales, su caída es una consecuencia de las políticas recesivas y del aumento del sector informal. Estos dos factores también incidieron en el desempleo, que se mantuvo en tasas relativamente altas, además es muy precaria la situación de una gran cantidad de personas que trabaja con baja productividad e ínfimos ingresos en el sector informal". [40]

Es sabido que cuando los índices del bienestar descienden y la pobreza aumenta, sobreviven condiciones difíciles tanto para la sociedad como para los gobiernos. Esto se traduce en la existencia de un déficit de capacidades para gobernar.

Déficit que conlleva a la deslegitimidad y a la pérdida de confianza de la sociedad en el gobierno para conseguir el bienestar compartido. Como asunto público y como asunto de estado, la pobreza puede gobernarse con la gerencia social más ahora que los estados se encuentran en fase de reforma estructural.

En este caso, la adopción de la gerencia social como tecnología de gobierno implica que la participación comunitaria[41] a través del sector social de la economía, sea pieza clave para reordenar y revitalizar las condiciones de vida de la sociedad incorporándola al sentido mismo de la reforma estatal.

Aspecto medular de la reforma del estado es, sin duda, la reforma del sector social de la economía "La reforma del sector social debe orientarse

---

[40] **Ibid.**, p.42,

[41] El concepto de lo comunitario es de primer orden para situar las iniciativas y capacidades de la sociedad. En este caso, el desarrollo de lo comunitario tiene por objeto "...fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de sus problemas y, eventualmente, en orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previsto en los planes. De allí, que en sentido estricto, las diferencias fundamentales entre la participación y el desarrollo comunitario, por un lado, y la participación ciudadana, por el otro, estribarían en que, en los primeros la participación de los individuos u organizacionss no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. Por otra parte, el rasgo distintivo da esta ayuda del Estado es que se enmarca en una "función protectora de los individuos...y, por ende, se expresa básicamente en términos asistenciales e integradores." Nuria Cunill. **Participación ciudadana**, p. 46.

hacia la creación de condiciones de organización que faciliten la participación comunitaria."[42]

En otro orden de ideas, la gerencia social articula formas de participación y colaboración ciudadana que bien pueden institucionalizarse para aprovechar la energía de la sociedad "El cuantioso potencial de colaboración de la sociedad civil en los objetivos planteados al sector social requiere para su movilización de reformas significativas en éste que favorezcan la concertación con las organizaciones no gubernamentales y otras unidades de la sociedad civil".[43]

Una de las ventajas de la gerencia social es que elabora programas sociales masivos[44]. Estos dan una atención efectiva a familias, organizaciones y comunidades "...para erradicar, controlar y eventualmente detener, el avance de ciertos males sociales que existen... y que preocupan severamente a gobernantes y ciudadanos en general. Analfabetismo, desnutrición, hacinamiento, mortalidad, morbilidad, drogadicción, violencia, prostitución, pobreza extrema, desocupación, son algunos pocos ejemplos que pueden citarse entre otros".[45]

En lo que respecta a la fase de implementación, la gerencia social tiene la característica de que sus cursos de acción no siguen una secuencia rígida y programada. Otrora la implementación se consideraba como una sucesión de pasos que no era posible modificar.

Ahora la implementación desde el ángulo de la gerencia social puede llevarse cabo de manera adaptativa, es decir, ajustándola sobre el comportamiento de los hechos. Esto significa que tiene una naturaleza flexible,

---

[42] Bernardo Kliksberg. "Cómo reformar al estado para la lucha contra la pobreza", en, **Política y** ... p. 42.

[43] **Ibid.**, p. 43

[44] "... el contenido específico de los programas sociales masivos varía considerablemente, dependiendo de cuáles son los servicios suministrados, qué ministerios o institución es responsable de tal suministro, y quiénes son los principales beneficiarios. Sin embargo, todos estos programas tienen algunas características generales en común. Por ejemplo, son por lo general de alcance nacional, proveen servicios que se consideran propios del ámbito gubernamental más que del sector privado, benefician al público masivo." Merile S. Grindle. "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana", en, **¿Cómo enfrentar**...p. 95.

[45] Isidoro L. Felcman. "La gerencia de programas sociales masivos: algunas propuestas para el diagnóstico y la acción", en, **¿Cómo combatir**... p. 181.

correctiva, de autoaprendizaje y de logro de objetivos mediante la acumulación de vivencias, contratiempos y cumplimiento de metas.

La implementación, por tanto, no es una secuencia mecánica de pasos ordenados, sino un conjunto de acciones que tienen condiciones favorables de origen y que, cuando surgen dificultades técnicas, organizativas, políticas y públicas, no se alteran a la manera de cancelar o rectificar lo propuesto; por el contrario, se actúa para corregir lo imprevisto hasta conseguir el habilitamiento de aquellas tareas que fueron perturbadas. La implementación no se sujeta a una cosmovisión exclusivamente formal y normativa, misma que frena la capacidad de las organizaciones públicas como el gobierno.

Debe reconocerse en la complejidad de las organizaciones públicas que la implementación se encuentra en el centro "... de una serie de restricciones que surgen del medio ambiente dinámico y turbulento en que interactúan fuerzas políticas y sociales con intereses y valores diferentes; de un medio organizacional complejo, múltiple, fragmentado".[46]

Para los fines de la gerencia social, la implementación adaptativa es punto toral de su desarrollo organizativo porque la obtención de resultados no es casuística ni automática, sino que deriva de un proceso interactivo que combina simultáneamente dosis de ensayo y error con criterios de aprendizaje.

De este modo, las políticas y programas de la gerencia social deben impulsarse mediante la implementación adaptativa ya que "... permite que la política sea especificada, revisada y modificada; en otras palabras, adaptada de acuerdo con su interacción con el entorno institucional y social. En estos casos, la producción de resultados no es automática ni está asegurada y el curso que sigue la implementación de la política más parece un desordenado proceso de aprendizaje que un procedimiento predecible".[47]

Otra ventaja importante de la gerencia social es que permite la conjugación de la acción gubernamental con la participación organizada de los núcleos que necesitan de los beneficios sociales, lo cual modifica la evaluación formal, es decir, aquella que se rige por considerar los resultados al término de un tiempo dado. Es la evaluación propia de los estudios y trabajos

---

[46] José Sulbrandt. "La evaluación de los progrsmas sociales", en, **Pobreza: un** ... p. 324.

[47] José Sulbrandt. "Políticas y programas sociales", en, **¿Cómo enfrentar la pobreza?**, trabajo coordinado por Bernardo Kliksberg, p. 171.

de gabinete que no siempre da seguimiento a lo realizado, sino hasta que concluyen las fases institucionales de los programas y la acciones.

En una versión moderna de lo que significa la evaluación, con la gerencia social es factible institucionalizar en una verdadera modalidad de la acción gubernamental y social la evaluación por monitoreo " la evaluación por procesos o monitoreo es un intento sistemático y periódico de medir la cobertura del programa, el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y de realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior. El examen de los procesos a lo largo del desarrollo del programa posibilita conocer las razones por las cuales se ha estado teniendo éxito, dónde y por qué puede estar fracasando, e identificar las estrategias alternativas que pueden ser adoptadas al respecto."[48]

La evaluación por monitoreo facilita "...detectar posibles defectos de diseño en los procedimientos, identificar barreras e impedimentos para su implementación y, a través de los registros de eventos y actividades, proveer información necesaria para las decisiones sobre su reprogramación. Para los programas que ya se encuentran en operación, esta evaluación sirve a necesidades de la gerencia al proveer información sobre la cobertura del programa y sus procesos. Utilizando esa información en un proceso de retroalimentación es posible efectuar los ajustes necesarios para una mejor ejecución."[49]

Como alternativa de racionalidad gubernamental, la gerencia social es portadora de una dimensión tecnológica que puede aprovecharse para la atención de los grupos marginados y postrados en núcleos de pobreza.

Al considerar las iniciativas y potencial de la vida comunitaria, facilita la coordinación de la esfera gubernamental con las organizaciones no gubernamentales en la búsqueda del bien común. Lo importante para la gerencia social es que la efectividad de los programas sociales masivos sea viable con la participación intensa de la población.

El bienestar de la sociedad sólo es concebible si el proceso de gobierno es abierto, participativo y corresponsable. En este caso, contrarrestar los índices de pobreza y marginación forma parte de una **estrategia pública** donde el esfuerzo comunitario sea la expresión de una participación creciente en el logro del bienestar social.

---

[48] **Ibid.**, p. 159.
[49] **Ibid.**, p. 160.

CONCLUSIONES

1. La vida del estado como obra humana está sujeta a revisión constante. No es una obra acabada para siempre, sino susceptible de mejorarse y transformarse. El estado no es un fin en sí mismo, sino institución que tiene a su cargo la responsabilidad de cumplir con objetivos relacionados con el orden, el desarrollo y la justicia. En este sentido, se dota de capacidades que tienen por objeto cumplir con sus responsabilidades políticas y públicas. Por eso se evalúa continuamente para evitar que sus poderes y atribuciones no se enreden en tendencias faraónicas que lo debilitan estructuralmente.

2. La comprensión del estado no debe continuar por los caminos de la excesiva politización o del llamado "sociologismo". El estado ha de entenderse como una entidad necesaria, útil, eficaz y dotado de medios para llevar a cabo el cumplimiento de objetivos en favor de la sociedad. El estado, sin duda, es proyecto, pero también es suma de capacidades para realizar acciones crecientes. Es incuestionable que se encuentra vinculado a proyectos que tienen su origen en doctrinas y filosofías tanto políticas como públicas.

3. Desmitologizar al estado es una tarea que exige volverlo a su idea renacentista. Esto significa que en la cultura del Renacimiento humanista la noción de estado se sustenta y asocia en la idea de cálculo. En efecto, el estado es, desde ésta óptica, un testimonio de cómo su fuerza, potencia, recursos y ejercicio del poder aluden a una combinación de equilibrios finos, diseñados a la manera de un sistema arquitectónico. Diríase que tiempo, espacio, estructuras, apoyos, resistencias, fuerza, territorio y población son considerados cada uno como elementos que, al conjugarse, dan cuerpo y sentido a una organización poderosa que, por lo mismo, tiene que dirigirse tomando en consideración los límites políticos y legales a que debe estar sometido.

4. Junto a la cultura del cálculo, los aspectos mensurables, técnicos y de manipulación inteligente son parte de la categorización que vislumbra al

estado como una obra de arte. En este sentido, el estado es algo creado, añadido y estrucuturado para garantizar su propia vida y la de la sociedad. Creado a partir de una concepción de la vida, el estado es un artefacto para llevar a cabo proyectos de vida.

Por eso resulta empobrecedor confinarlo a la mera expresión de que representa los intereses de la clase dominante, de que gobierna en favor del capital y de que mantiene a toda costa el orden político y social.

Conceptuarlo así, es mirar el bosque desde afuera. Y el estado en su mundo interior es una obra creada, arreglada, distribuida y con relaciones interdependientes que antecede a las ideologías absolutizantes y concluyentes. Si algo demuestra el estado es que su funcionamiento no puede entenderse al margen de sus orígenes renacentistas.

5. Son las aportaciones culturales del Renacimiento la génesis para situar al estado como una estructura racional de poder. Es con la razón de Estado, que la esencia técnica del poder cobra importancia para entenderlo como una combinación de fuerzas, poderes, atribuciones y capacidades de ejecución que tienen como objetivo acrecentar su propio poder sujetándolo a límites. Son estos la base para constatar su verdadera fuerza, ya que el poder que no tiene conciencia de sus límites corre el riesgo de resquebrajarse, arriesgando la estabilidad y gobernabilidad de la sociedad.

6. El estado en una acepción del realismo político no es bueno ni malo. Es una organización apta para cumplir objetivos, eficiente para regular el orden público y político y dotado de atribuciones y medios para conseguir el bienestar social. Frente a las camarillas burocráticas y los centros de poder que hay en la sociedad, el estado antes que nada es una institución que reclama su derecho a la vida. Tiene por eso su propia lógica existencial que se condensa en dos facetas a saber: su naturaleza defensiva y ofensiva. Es decir, se defiende de la fuerzas no estatales cuando ponen en riesgo su vida; entonces pasa a un plano ofensivo para sobrevivir, esto es, se constituye en fuerza organizada y concentrada de poder.

7. El poder del estado en su connotación moderna, responde a los valores de la vida social y política que el liberalismo postula. Es un poder que se integra a partir de lo diverso y contrastante de la sociedad. Su eficacia depende de cómo logra que la sociedad viva con orden, libertad,

democracia y bienestar compartido. Junto a su naturaleza defensiva y ofensiva, la cual es inherente a su fuerza organizada, el estado tiene que impulsar acciones de **buen gobierno** para ampliar las bases del consenso y la legitimidad. El **buen gobierno** se caracteriza por su aptitud para que la sociedad moderna viva con orden, civilidad, democracia, bienestar y justicia.

8. En la hora actual, el estado es objeto de revisión en cuanto a su alcance y atribuciones. Como institución que ha de responder a los imperativos de la sociedad, el estado se reforma para mejorar sus capacidades de gobierno; para que la vida pública sea el eje de su fortaleza política; para que el mercado económico sea impulsado con las libertades de los individuos y para que el mercado público sea espacio para una más amplia competencia e institucionalización del poder.

   Asimismo, que la búsqueda del bienestar social sea apoyada con más acciones públicas; con mayor coordinación gubernamental y con menor burocratización y administración improductiva. El bienestar social tiene que conseguirse, no partir de proclamas anónimas, sino de beneficiarios reales.

9. Uno de los puntos torales de la vida estatal es el fortalecimiento de la vida pública. Lo público no se agota en la esfera de gobierno ni en el espacio estatal. Antes bien los contiene y se expresa como un lugar del hogar ciudadano. Lo público es el ámbito de identidad, asociación y participación de los ciudadanos con base en las libertades civiles, políticas y públicas.

   Lo público alude a una sociedad organizada que, a través de las instituciones ciudadanas genera sus espacios de autonomía. De acuerdo con lo anterior, es de central importancia que la cooperación y coresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno para la atención de los asuntos de carácter común sea la constante en los procesos del poder. En la medida en que la organización y el ejercicio el poder es cada vez más abierto, el proceso de gobierno se hace más público. Lo público del proceso de gobierno implica por el lado de la ciudadanía su derecho a participar en las decisiones de interés general que se adoptan.

10. Ante los requerimientos que imponen la vida pública y política, el proceso de gobierno tiene que mejorarse de manera continua. De ahí la importancia de dotarlo de una racionalidad que no atienda sólo a los resultados

finales, sino también a los resultados intermedios. Esto significa que el proceso de gobierno no es algo acabado, sino que se ajusta y reajusta en razón de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales.

De acuerdo con esto, las **políticas públicas**, la **gerencia pública** y la **gerencia social son tecnologías de gobierno** que tienen como objetivo diseñar, organizar y ejecutar políticas y programas que mejoren la calidad de la acción gubernamental. Su patrón de referencia son el desempeño, la productividad, la eficiencia, la innovación y lo heurístico. Centran su efectividad en la **gestión de los procesos de gobierno, no en la mera administración de los mismos.** Son asimismo, tecnologías adaptativas y flexibles útiles para encarar los retos de la vida pública

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en, **El estudio de las políticas públicas**, México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en, **La implementación de las Políticas,** México, Miguel Angel Porrúa, 1993.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Una reconstrucción del concepto de opinión pública" en, **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 1987, núm. 34.

Aguilar Villanueva, Luis F.,"En torno del concepto de racionalidad de Max Weber" en la serie de ensayos **Racionalidad,** compilador León Olive, coedición Editorial Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Ayala Espino, José Luis, **Límites del mercado, límites, del estado**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Bell, Daniel, **Las contradicciones culturales del capitalismo**, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial Mexicana, 1989.

Bell, Daniel, "El porvenir de Europa: después del año 2000", en, **Revista Vuelta, México,** Junio de 1994, núm. 211.

Benedicto, Jorge y Fernando Reinares (eds)., "Las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea" en, **Las transformaciones de lo político**, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Bottero, Giovanni, **La Razón de Estado y otros escritos,** Venezuela, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, (Sin fecha).

Buchanan, James M., "Imperativos constitucionales para los 90", en, **Vertientes de la Modernización,** México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1990.

Cabrero Mendoza, Enrique, **Evolución y cambio en la administración pública. Del administrador al gerente público,** México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Caiden E. Gerald, "Desafíos para los gerentes del sector público", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, Vol. 1, núm. 1

Careaga, Gabriel, **El siglo desgarrado,** México, Editorial Cal y Arena, 1992.

Carrillo Barroso, Ernesto, "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", en, **Cambio Político y Gobernabilidad,** México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración. Pública, 1992.

Chabod, Federico, **Escritos sobre el Renacimiento**, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Christoph Butckhard, Jacobo, **La cultura del Renacimiento,** México, Editorial Porrúa, 1978.

Crozier, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas" en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, vol. 1, núm. 1

Cunill, Miriam, **Participación ciudadana,** Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

Dahl, Robert A., **La poliarquía**, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

Descartes, René, **Discurso del método,** México, Editorial Porrúa, 1974.

Drucker, Peter, **Las nuevas realidades,** México, Editorial Hermes, 1992.

Donahue, John D., **La decisión de privatizar,** Buenos Aires, 1991.

Ettore, Albertoni, **Historia de las doctrinas políticas en Italia,** México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Fernández de la Mora, Gonzalo, **Del Estado Ideal al Estado de la Razón**, Madrid, Biblioteca del Centro de Estudios Políticos, 1972.

Fiedrich, Hayek A., **Camino de servidumbre**, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

Foucault, Michel, "El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado", México, **Revista Siempre**, "Suplemento Cultural", 1982.

García Pelayo, Manuel, "Las razones históricas de la razón de Estado" en, "Estudio introductorio" a Giovanni Bottero, en, **La razón de Estado y otros escritos**, Venezuela, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho (sin fecha)

González Pedrero, Enrique, "Gobernabilidad y Democracia", en, **Reflexiones al futuro**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.

Habermas, Jurgen, **El discurso filosófico de la modernidad**, Buenos Aires, Editorial Taurus, 1989.

Habermas, Jurgen, **La reconstrucción del materialismo histórico**, Madrid, Editorial Taurus, 1992.

Habermas, Jurgen, **Teoría de la Acción Comunicativa**. Madrid. Editorial Taurus, 1992, 2 Tomos.

Hegel G.F., **Filosofía del derecho**, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

Helm, Dieter, "Las fronteras económicas del estado", en, **Vertientes de la Modernización**, México, Instituto de Estudios Políticos, 1990.

Hobbes, Thomas, **Levistán**, México, Editorial Universidad de Puerto Rico, 1984.

Janet, Paul, **Hiatoria de la ciencia política**, México, Editorial Nueva España, 1948.

Kant, Immanuel, **Principios de la doctrina del derecho**, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

Kliksberg, Bernardo, "Problemas estratégicos en la reforma del estado en la década de los noventa", en, **Memoria del II Seminario Internacional de Redimensionamiento y Modernización de Administración Pública,** México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Kliksberg, Bernardo, "Cómo reformar al estado para la lucha contra la pobreza", en, **Revista de Gestión y Política Pública,** México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.

Kliksberg, Bernardo, "El rediseño del estado para el desarrollo socio-económico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", Relatoría de la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca (1993).

Kliksberg, Bernardo, (compilador) **Pobreza. Un tema impostergable,** coeditado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el Fondo de Cultura Económica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo., 1993.

Lasswell, Harold, "La orientación hacia las políticas" y "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en, **El estudio de las políticas públicas,** México, Miguel Angel Porrúa, 1992, Antología coordinada por Luis F. Aguilar Villanueva.

Lindblom, E. Charles, "La ciencia de salir del paso", en, **La hechura de las políticas públicas,** México, Miguel Angel Porrúa, 1992, antología coordinada por Luis F. Aguilar Villanueva.

Locke, John, **Enssyo sobre el gobierno civil**, México, Editorial Aguilar, 1971.

Lozano Fuentes, Manuel, **Historia del Arte**, México, Compañia Editorial Continental, 1976.

Luhmann, Niklas, **Teoría política en el Estado de Bienestar,** Madrid, Alianza Editorial, 1993.

Maquiavelo, Nicolás, **El Príncipe,** Puerto Rico, Editorial Universidad de Puerto Rico, 1984.

Marx, Carlos y Federico Engels, **La ideología alemana,** Moscú, Editorial Progreso, 1974.

Meinecke, Friedrich, **La idea de la Razón de Estado en la Era Moderna,** Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

Moreno Salazar, H. Pedro, (et. al) **Políticas Públicas,** Revista del Instituto Nacional de Administración Pública (México, 1993, núm. 84.

North, C. Douglas, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Offe, Claus, "Estado del Bienestar y cambios estructurales: el caso alemán", en, Benedicto, Jorge y Fernando Reinares **Las Transformaciones de lo Político,** Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Orozco, José Luis, "Nuevo y viejo Maquiavelo", Colegio de México, **Revista Foro,** 1978.

Popper, R. Karl, **La sociedad abierta y sus enemigos,** Madrid, Editorial Paidós, 1991.

Popper, R. Karl, **Conjeturas y reflexiones**, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1991.

Popper, R. Karl, **La miseria del historicismo,** Madrid, Editorial Paidós, 1992.

Reyes Heroles, Jesús, **En Buaca de la Razón de Estado,** México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1981.

Russell, Bertrand, **La perspectiva científica**, Barcelona, Editorial Ariel, 1974.

Rousseau, J. J., **El Contrato Social**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Clásicos, 1975.

Saymond Addington, John, **El Renacimiento en Italia,** México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Schmitt, Carl, La Dictadura, Madrid, **Revista de Occidente,** 1968.

Schmitt, Carl, **Teoría de la Constitución**, México, Editora Nacional, 1981.

Smith, Adam, **Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones,** México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Sulbrandt, José, "Políticas y programas sociales masivos", en **¿Cómo enfrentar la pobreza?,** compilador Bernardo Kliksberg, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1989.

Tenzer, Nicolás, **La sociedad despolitizada,** Buenos Aires, Editorial Paidós, 1992.

Toffler, Alvin, **El cambio del poder,** Madrid, Editorial Plaza Janés, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Condiciones y sentido de la racionalidad gubernamental" ensayo no publlicado, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, México, Editorial Plaza y Valdéz, 2a. edición, 1993.

Valdés Aguilar, Rafael, "La cultura científica", en, **Información Científica y Tecnológica Revista del** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Octubre de 1993, vol. 15, núm. 205.

Villarreal, René, **Liberalismo social y reforma del Estado,** México, coedición de Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica 1993.

Villarreal, René, "La economía del liberalismo social Mexicano" en, **Revista Nueva Economía**, México, Fundación Cambio XXI, 1993.

Von Martin, Alfred, **Sociología del Renacimiento**, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Von Stein, Lorenzo, **Monarquía y movimientos sociales,** en, Omar Guerrero, **La Teoría de la Administración Pública**, México, Editorial Harla, 1986.

Weber, Max, "La ciencia como vocación" en, **El Político y el Científico**, Madrid, Alianza Editorial, 1973.