La Nueva Gestión Pública:

un Modelo Privatizador del Proceder del Estado

Alcances y Consecuencias

MIGUEL GUERRERO OLVERA

La Nueva Gestión Pública:

un Modelo Privatizador del Proceder del Estado

Alcances y Consecuencias

MIGUEL GUERRERO OLVERA

© Instituto de Administración Pública del Estado de México

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced,
Toluca, México.
C.P. 50080.

Tels. 01 (722) 214 38 21 y
214 06 89.
Fax 214 07 83.

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978-968-6452-79-6

Toluca, México, febrero de 2008.

Diseño Editorial y Portada:
D.G. Monserrat Martínez López
Impreso en México.

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

CONSEJO DIRECTIVO 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José Ignacio Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

SECRETARIO EJECUTIVO
Sergio Chavelas Maruri

DIRECTORIO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

SECRETARIO EJECUTIVO
Sergio Chavelas Maruri

COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL

Carmen B. Díaz Iza
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones

PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

PRESIDENCIA
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080,
Tels. 01 (722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. 01 (722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y
PROFESIONALIZACION DEL IAPEM
Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona,
Toluca, Estado de México.
Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000,
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. 01 (55) 55 65 74 11
Fax. 01 (55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE
CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. 01 (55) 283 402 00
Fax. 01 (55) 283 403 10

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. 01 (712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN
IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. 01 (721) 141 16 95

Índice

INTRODUCCIÓN 7

CAPÍTULO I 19

LA NATURALEZA DEL ESTADO, DE SU ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA.

1.1 El Estado: mecanismo de dominación y consenso para la conducción social. 21

1.2 La administración pública: mecanismo de legitimidad y consenso. 32

1.3 La gestión pública: forma de organización social del desempeño gubernamental. 40

1.4 Lo público del Estado, de su administración y gestión pública. 47

CAPÍTULO II 55

EL ESTADO MODERNO Y SUS REFORMAS: DEL ABSOLUTISMO AL NEOLIBERALISMO.

2.1 Fundamentos, atribuciones y funciones del Estado moderno. 57

2.2 El Estado absolutista: centralización y consenso. 64

2.3 El Estado liberal: avances y retrocesos. 68

2.4 El Estado social de derecho: fortalecimiento de la autonomía relativa del Estado. 74

2.5 El Neoliberalismo: fortalecimiento del mercado y debilitamiento del Estado. 84

CAPÍTULO III 95

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

3.1 Bases gerenciales de la nueva gestión pública. 96

3.2 Fundamentos metodológicos de la nueva gestión pública. 112

3.3 Caracterización conceptual y orientaciones fundamentales de la nueva gestión pública. 129

3.4 Modelos gerenciales de la OCDE y el CLAD: la punta del iceberg de la nueva gestión pública. 146

CAPITULO IV 161

EL ESTADO ANTE LO PÚBLICO SOCIAL.

4.1 Alcances y consecuencias de la nueva gestión pública en el desempeño público del Estado, de su administración y gestión pública. 163

4.2 Efectos privatizadores de la nueva gestión pública en el proceder del Estado. 176

4.3 Hacia un Estado coordinador e incluyente de la participación política ciudadana. 182

4.4 El Estado como garante de lo público. 193

4.5 El Estado como gestor de lo público. 202

CONCLUSIONES 215

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS 221

Introducción

Durante la década de los setentas del siglo pasado el modelo de desarrollo sustentado en el papel protagónico del Estado manifestó su agotamiento, dejando al descubierto los efectos de un desmesurado y mal encauzado intervencionismo estatal que, en lo económico, limitó toda posibilidad de crecimiento empresarial al margen de los subsidios gubernamentales. En lo social imposibilitó la existencia de una sociedad fuerte y autónoma capaz de generar sus propios mecanismos e instancias de organización para la defensa de sus intereses, por la presencia de una política paternalista y corporativa que dio lugar a formas de intercambio de atención selectiva por procesos de legitimidad a los gobiernos en turno. En lo político, su mismo rasgo corporativo y autoritario derivó en su debilitamiento, por ser presa de intereses particulares de los grupos organizados de la sociedad, paradójicamente, las más de las veces dependientes del reconocimiento del propio Estado. Finalmente, en lo administrativo, bajo el amparo de un modelo burocrático distorsionado, dio lugar a prácticas patrimonialistas y clientelares que hicieron de la función pública un coto para la satisfacción de intereses partidistas y/o personales de los servidores públicos, como consecuencia de prácticas administrativas autorreferidas.

Ante ello, diversos sectores demandaron hacer del Estado objeto de una reforma estructural que le permitiera trascender su situación de crisis. Reforma que derivó de una visión fundamentalmente económica a partir de políticas de ajuste fiscal, de apertura indiscriminada al comercio exterior y de procesos de desregulación. Lo que dio lugar a que fuera nombrada como neoliberal, por su cercanía con el liberalismo clásico del siglo XIX.

Como resultado de dicha reforma, en lo social se aplicó una política de carácter asistencialista, acompañada de recortes presupuestales en los principales rubros sociales. En lo político, fue clara la desatención para impulsar procesos que trascendieran los aspectos formales de la democracia representativa, obviando todo intento por generar procesos vinculados con la democracia directa o deliberativa. Finalmente, en lo administrativo se apostó al redimensionamiento del Estado mediante prácticas privatizadoras de sus estructuras, particularmente de su llamado sector paraestatal, bajo el argumento de que ellas le representaban una enorme carga en detrimento de su eficiencia y eficacia procedimental.

La inconsistencia de los supuestos que sustentaron este proceso derivó en el agravamiento de los problemas que pretendiera corregir. En lo económico se manifestaron las insuficiencias de un mercado pretendidamente autorregulado, dando cuenta que para su correcto funcionamiento le resulta indispensable la presencia de marcos institucionales que corrijan los fallos que le son inherentes. En lo social, se agravó la situación en la calidad de vida de los grupos mayoritarios. En lo político, quizás el plano más evidente, se cuestionó la capacidad del Estado como instancia de regulación social y de conciliación de los conflictos sociales, dando lugar a fenómenos pronunciados de ingobernabilidad o incapacidad de conducción del gobierno. Finalmente, en el terreno administrativo, lejos de manifestarse mejoras en el desempeño de los servidores públicos, persistieron prácticas autorreferidas y de ineficacia administrativa.

Todo ello indujo a los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a modificar su apuesta para salir de la crisis mediante la fórmula de “un menor Estado”. Para sustituirla por la de “un mejor Estado”. Con ello se identificó a los procesos de ejecución, y no de diseño o de contenido de las políticas públicas, como el medio más idóneo para impulsar su reforma. Se identificó a la gestión pública como su foco de interés, por considerar que mejorando su eficiencia, su eficacia y su economía, se lograría, bajo los supuestos de la escuela administrativa de la calidad total, hacer del Estado el coadyuvante para impulsar la competitividad económica de las empresas y para mejorar la atención de los usuarios, ahora llamados clientes del sector público, y otorgando a los responsables, ahora llamados gerentes de los organismos públicos, la libertad y autonomía necesaria para alcanzar los resultados comprometidos mediante prácticas contractuales y de competencia tipo mercado.

Finalmente, este enfoque hubo de hacerse extensivo al terreno político, bajo el supuesto del efecto que habría de derivar al hacer transitar la soberanía del consumidor, propia del mercado, al ejercicio de sus derechos políticos, pretendidamente también soberanos, para manifestar su acuerdo o desacuerdo con las prácticas gubernamentales exclusivamente a través del voto.

Estos contenidos, vinculados con la gestión del Estado, practicados previamente en países anglosajones para mejorar el desempeño gubernamental, dieron lugar a su presentación como una nueva gestión pública mediante diversos documentos elaborados por la OCDE y el Centro Latinoamericano de

Administración para el Desarrollo (CLAD), garantizando su efectividad por el éxito alcanzado con su aplicación en el terreno de los negocios.

Esto último, visto desde una lógica causal unívoca resultaría por demás pertinente, por lo que cabría esperar que si se presenta la causa necesaria, el efecto pretendido habrá también de hacerse presente, dando lugar así a una espera de efectos anunciados por la experiencia que le antecede en su aplicación y éxito en el ámbito mercantil al haber propiciado en él mayores márgenes de productividad, rentabilidad económica y la entera satisfacción de los clientes.

Sin embargo, y sin pretender descalificar la importancia de las explicaciones causales como sustento del conocimiento científico, cabría señalar que esa relación nunca se manifiesta de forma unívoca. Por lo que una causa puede producir diversos efectos, incluso radicalmente distintos a los pretendidos. A la vez, un mismo efecto bien puede ser producto de causas diversas. Lo que obedece a las condiciones, la razón de ser, los fines pretendidos y los procesos del fenómeno en cuestión que en el caso que nos ocupa corresponde a las condiciones en que se manifiesta la gestión pública, a su razón de ser como forma de proceder del Estado, a sus fines pretendidos y a sus procesos internos y de interacción con otros procesos de mayor alcance.

Es así que la no consideración de estos aspectos que le dan especificidad a la gestión pública, y que la diferencian de otros fenómenos semejantes pero distintos, como es el caso de la gestión privada, es proclive a derivar en un efecto radicalmente contrario al pretendido; que en este caso sería el debilitamiento del Estado y de sus capacidades administrativas.

Referido al primero, por mermar sus capacidades para cumplir sus funciones de gobierno que trascienden su caracterización exclusiva como prestador de bienes y/o servicios, por ubicarse en el terreno de la integración y de la coordinación social, así como en la conciliación del conflicto que es inherente a todo conglomerado social por la presencia de intereses, valores y opiniones distintos que, de manifestarse sin la mediación del Estado para su conciliación, pondrían en riesgo la sobrevivencia social o, en el menor de los casos, su capacidad de resolución mediante prácticas civilizadas.

En el terreno administrativo, el riesgo más inmediato, entre otros no de menor importancia, ha de ser la incapacidad del sector público para funcionar como una totalidad sistémica por la fragmentación de que ha de ser objeto no

sólo para la consecución de sus fines, sino también en la atención al interés general por su sustitución por intereses individuales provenientes de clientes atomizados o de grupos organizados corporativamente.

También existen riesgos en el terreno de las causas que se pretende han de propiciar una mayor eficacia en el desempeño de la función pública, por la consideración de que ha de ser suficiente una reforma administrativa para lograr tal cometido. Omitiendo que un cambio de tal naturaleza exige de reformas fundamentalmente institucionales que, aplicadas al ámbito administrativo, bien podrían conducirnos a una revaloración del modelo burocrático. Particularmente en su demanda por una administración pública meritocrática. Sin dejar de considerar la necesidad de reinterpretación de aquellos aspectos que por extremos han derivado en su cuestionamiento. Como bien podrían ser su falta de motivación en el desempeño del servidor público y su normatividad y procedimentalismo excesivos. Sin que esto implique su entero abandono, sino su ubicación en aquellos ámbitos del Estado en donde, por la naturaleza de los mismos, le resultan indispensables.

Mayor énfasis hemos de poner en los aspectos de la interacción e interdependencia de la gestión pública con otros procesos de mayor alcance, como es el caso del Estado, el gobierno y su administración pública, por derivar de ellos su razón de ser que se corresponde con la función política del Estado como instancia de integración y coordinación social, y de conciliación de los conflictos sociales, cuyo cumplimiento le demanda el reconocimiento de la sociedad para tal efecto. Reconocimiento que lejos de ser producto de prácticas clientelares o corporativas, ha de derivar de su capacidad de ser incluyente de los intereses, valores y opiniones de la totalidad social en la formulación de su agenda de gobierno, para responder con ello a su carácter público, y no por su exclusiva identificación con lo público, sino como exigencia del resguardo y atención, directa o no, de lo que es de todos y para todos.

Si bien esto último refiere al qué hacer del Estado, también su cómo hacerlo ha de estar determinado por su carácter público, y en consecuencia político, ya que como nos señala G. T. Allison “¿puede realmente alguien negar que el cómo afecta sustancialmente al quién, al qué y al cuándo?” (citado por Gun 1997: 49). De forma tal que el carácter necesariamente incluyente del qué hacer del Estado ha de hacerse extensivo a su cómo hacerlo. Particularmente en la garantía de que ese cómo, referido no sólo a aspectos procedimentales, sino de éxito en su implementación, ha de estar determinado (como proceso o procedimiento), vigilado, calificado y sancionado por el conjunto de la sociedad.

Por lo que más que un asunto de eficiencia, eficacia y economía, resulta ser un asunto de responsabilidad pública. Asunto este último, que lejos se encuentra de consideración alguna en el terreno de la gestión de negocios. Por responder fundamentalmente dicha gestión a intereses privados que lejos se encuentran de toda consideración social o pública.

Por tal motivo, el qué hacer y el cómo hacerlo del Estado, han de estar determinados por considerandos públicos derivados de la participación política ciudadana. Una participación que hoy día manifiesta formas de organización y mecanismos de participación que demandan del Estado un proceder distante de su protagonismo tradicional, pero también lejano de toda pretensión por restringir su actividad y su forma de manifestarse a una simple función de espectador de intercambios individuales en el mercado. Intercambios que por estar enmarcados en procesos asimétricos derivados de las fortalezas y debilidades de quienes en ellos participan, son proclives a agudizar la confrontación de intereses, valores y opiniones sin mediación alguna que los canalice para su conciliación, por temporal que ésta sea, y a no permitir su resolución por mecanismos institucionales que reduzcan los costos sociales a que habría de dar lugar la ausencia del Estado como garante del interés general. Y de lo público como instancia de mediación entre la sociedad y el Estado.

De lo público como instancia para la conciliación del conflicto social; de lo público como garantía de universalización de atención de las demandas sociales; de lo público que encuentra en la norma jurídica su garantía de protección y, finalmente, de lo público como espacio de resguardo necesario del Estado para garantizar su no apropiación por intereses particulares derivados del fortalecimiento de los grupos sociales organizados, o bien, hoy día, de la caracterización del ciudadano como cliente sin el resguardo que le ha de representar la norma jurídica para la defensa de sus derechos, pero también como exigencia de cumplimiento de sus obligaciones por su pertenencia a una colectividad organizada que, para garantía del orden social necesario para su propia reproducción, dio origen a una entidad responsable de ello: el Estado.

Bajo estos considerandos, en el desarrollo de la presente investigación resultó fundamental el uso de la categoría del Estado como mecanismo de dominación y consenso para la conducción social, resaltando en ello su función como instancia de mediación para la conciliación, integración y coordinación de los individuos y grupos involucrados. Función indispensable para la reproducción de la sociedad bajo la presencia del orden social necesario.

Para tal efecto, tomamos como referencia inicial a Max Weber, quien en su obra *Economía y sociedad* (1984) nos dice: “por relación social debe entenderse una conducta plural -de varios- que, por el sentido que encierra, se presenta como recíprocamente *referida,* orientándose por esa reciprocidad. La relación social *consiste,* pues, plena y exclusivamente, en la *probabilidad* de que se actuará socialmente en una forma (con sentido) indicable” (Ibíd: 21). De ahí que “al ‘contenido de sentido’ de una relación social le llamamos: a) ‘orden’ cuando la acción se orienta (por término medio o aproximadamente) por ‘máximas’ que pueden ser señaladas. Y sólo hablaremos, b) de una ‘validez’ de este orden cuando la orientación de hecho por aquellas máximas tiene lugar porque en algún grado significativo (es decir, en un grado que pese prácticamente) aparecen válidas *para* la acción, es decir, como obligatorias o como modelos de conducta” (Ibíd: 25).

La validez de una máxima, como condición indispensable de toda acción social encaminada al orden, deriva, en consecuencia, de su carácter obligatorio y/o de la disposición de los individuos para observarlas, es decir, de la coerción o consenso existente. Orden que ha de ser responsabilidad del Estado bajo la caracterización que de éste último nos presenta Max Weber: “Por *estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Ibíd: 43-44).

Siendo la coacción física el atributo fundamental del Estado para conservar el orden vigente, no por ello es “el único medio administrativo, ni tampoco el normal. Sus dirigentes utilizan todos los medios posibles para la realización de sus fines” (Ibíd: 44): Máxime porque no ha de ser exclusivamente “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Ibíd: 43). Es decir, no ha de ser la violencia el medio adecuado para el mantenimiento continuado del orden social, sino la capacidad de dominación entendida como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Ibíd: 43).

La importancia de la presencia de la dominación deriva de que es a partir de ella como el poder del Estado adquiere legitimidad ante quienes son receptores de sus ordenanzas Atributo indispensable para Max Weber por considerar que “la disposición de avenirse con las ordenaciones ‘otorgadas’, sea por una persona o por varias, supone siempre que predominan ideas de legitimidad y -en la medida en que no sean decisivos el simple temor o motivos de cálculo

egoísta- la creencia en la autoridad legitima, en uno u otro sentido de quien impone ese orden" (Ibíd: 30).

Para el cumplimiento de esta función del Estado, la legitimidad otorgada por aquellos a quienes van dirigidas sus acciones para la existencia del orden, no sólo ha de ser producto del ejercicio de la violencia física, sino que, "a) Además de la acción del cuadro administrativo mismo o bajo su dirección, puede también desarrollarse típicamente una acción de los demás partícipes específicamente orientada por el orden de la asociación y cuyo sentido radica en la garantía de la realización de ese orden (tributos y servicios litúrgicos de toda especie, servicio militar, jurados, etc.). b) El orden vigente puede también contener normas por las cuales orientarse en otras cosas la conducta de los miembros de la asociación" (Ibíd: 25).

En relación a esta caracterización del Estado, correspondió a otros autores ahondar en ella para hacer derivar otros tratamientos en torno a su actividad. Tal es el caso de Bernard Crick, para quien el objetivo general del gobierno es el mantenimiento del orden (2001: 19). Aportando para su estudio la relevancia que tiene la política, por la consideración de que ella "no puede definirse como un conjunto de principios fijos que deban ponerse en práctica en un futuro cercano, ni tampoco como un conjunto de costumbres tradicionales que deba preservarse, sino como una actividad, una actividad sociológica que tiene la función antropológica de preservar una comunidad que por su excesiva complejidad no puede ser preservada por la mera tradición o por un poder arbitrario sin tener que recurrir al uso indebido de la fuerza" (Ibíd: 26). Es decir, su apuesta es a la búsqueda del consenso para establecer los márgenes necesarios de conducción social del gobierno.

En este mismo tenor, quizás con un sentido de mayor equilibrio en torno a la coerción y el consenso y al sentido práctico del orden social pretendido por el Estado, Maurice Duverger nos dice: "En definitiva, la esencia misma de la política, su propia naturaleza, su verdadera significación, radica en que siempre y en todo lugar es ambivalente. La imagen de Jano, el dios de las dos caras, es la verdadera representación del Estado y la expresión más profunda de la realidad política. El Estado -y, de forma más general, el poder instituido en una sociedad- es al mismo tiempo, siempre y en todas partes, el instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras utilizadas por las primeras para su beneficio, con desventaja de las segundas, y un medio de asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos los individuos de la comunidad con miras al bien común" (1987: 16).

El matiz que aporta la interpretación que de la política realiza Duverger permite resaltar la importancia de la acción política en la consecución del orden social. Sin que ello deje de representar la prominencia del interés y valores de los grupos dominantes. Al respecto, Federico Reyes Heroles nos dice: la conciliación no significa el fin del conflicto "sino simplemente [la] subordinación a un mínimo acuerdo. La conciliación será siempre temporal [...] La conciliación no implica la cesión total, tampoco implica el medio justo, en ella interviene la fuerza o poder de los conciliados" (1983: 72). Sin que por ello se minimice la importancia de dicha conciliación, ya que la apuesta exclusiva a la coerción, lejos de ser garantía de orden, lo ha de poner en entredicho. Como también lo señala Reyes Heroles: "la imposición no tiene futuro a largo plazo. La imposición no produce validez, sino que la consume" (Ibíd: 66).

Diversas son las formas a través de las cuales el Estado ha de propiciar el consenso, la legitimidad y el orden. Sin embargo, un acercamiento por demás relevante para los fines de la presente investigación, por su referencia al papel de la administración pública, es el que realiza Luis Aguilar cuando afirma: "Las actividades administrativas, al resolver eficazmente necesidades, problemas y conflictos sociales, al crear oportunidades y agregar valor a sus comunidades políticas, contribuyen de manera importante a producir o restablecer los equilibrios sociales entre el deseo y la realidad, el malestar y la satisfacción, el agravio y la reparación, la frustración y la esperanza. La vida social se habría seguramente tensado y fragmentado aún más si la acción gubernamental administrativa no se hubiera hecho presente en varios campos traumáticos de la convivencia y no hubiera dado respuesta a las carencias y reclamos de varios sectores sociales" (1999: 124). Tal es el impacto de la actividad de los cuadros administrativos para la consecución del orden social requerido; razón por la cual, la propia caracterización de dicha actividad ha de ser objeto de análisis fundamental para los fines de la presente investigación.

En este último punto cobra relevancia la perspectiva aportada por Max Weber, cuando al referir la importancia de los motivos por los que los actores sociales realizan una acción, resaltó la "circunstancia de que, al lado de los otros motivos, por lo menos para una parte de los actores aparezca ese *orden* como obligatorio o como modelo, o sea, como algo que *debe ser*, [lo que] acrecienta la probabilidad de que la acción se oriente por *él* y eso en un grado considerable" (1984: 25). De ahí la importancia que en el desarrollo de las acciones de quienes conforman ese cuerpo administrativo prevalezca el apego a los valores, a máximas que actúan como modelos de conducta que

refieren a lo que se ha dado en nombrar ethos burocrático, por el grado de responsabilidad pública que éste le representa a los servidores públicos, y que ha de ser un aspecto conceptual relevante para el análisis de los límites y consecuencias de la propuesta de su sustitución por un ethos venido del terreno de los negocios privados.

Todos estos considerandos enmarcaron el desarrollo de la presente investigación, que en su inicio derivó, como hipótesis, de la intuición de las insuficiencias de la nueva gestión pública para corresponderse con la necesidad de transformación del Estado, acorde con los rasgos que hoy día manifiesta una sociedad mayormente organizada y participativa. Una sociedad que demanda formas del ser y proceder del Estado no encauzadas a su debilitamiento, sino a su fortalecimiento. A un fortalecimiento que lo coloque en condiciones de cumplir con su función histórica de ser la instancia indicada para garantizar la sobrevivencia social bajo un proceder en el que por encima del ejercicio de la violencia, cuyo monopolio le es legítimamente propio, priorice la búsqueda del consenso. Para ello, sus capacidades administrativas y la efectividad de su gestión pública han de ser piedra fundamental para lograr la fortaleza necesaria que le permita ser reconocido como garante del interés público. Interés que lejos está de poder ser garantizado mediante enfoques venidos del terreno de los negocios, toda vez que, por su legítima naturaleza, lo propio de sus instrumentos y técnicas procedimentales es la defensa del interés privado.

Correspondió al uso de la categoría de lo público el permitirnos marcar distancia de aquellos enfoques que en el estudio de la gestión pública ubican su interés, de manera casi exclusiva, en sus aspectos de gestión. Omitiendo con ello referencia alguna al hecho de que esta gestión adquiere una connotación radicalmente distinta al ir acompañada del sustantivo pública; de lo que deriva su pronta identificación con procesos exclusivamente organizacionales en los que ha de ser posible, para su mejora, la aplicación de las técnicas y procedimientos venidos del terreno de los negocios. Tal es el caso de los modelos gerenciales elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y, en menor medida, por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En ellos, prevalece su apuesta para hacer del proceder del Estado un símil del proceder de toda entidad inmersa en prácticas de carácter mercantil y, en consecuencia, guiadas por la búsqueda exclusiva de valores como la eficiencia, la eficacia y la economía, y en modo alguno por preocupaciones en torno de la naturaleza política del Estado que lo obliga a

ser una instancia de regulación del conflicto social. De lo que deriva que su administración y gestión públicas han de ser copartícipes de sus actos de gobierno, particularmente por actuar como fuentes de legitimidad del mismo. Que es el enfoque que animó el desarrollo de la presente investigación.

Fue así que, después de realizada la investigación con base en las fuentes bibliográficas y del análisis y reflexión de las mismas, la intuición inicial arriba señalada, en tanto hipótesis, se convirtió en certeza. Que es la que queremos compartir con la exposición del presente documento, no como una verdad última, sino como una aportación para despertar el interés sobre futuras investigaciones que estando de acuerdo o no con lo aquí señalado, sin duda alguna han de ser mayormente propicias para enriquecer el estudio de la gestión pública.

Por último, sólo nos queda referir la lógica de exposición de la presente investigación, que sin corresponder a la lógica de investigación, por no ser nunca esta última un proceso lineal, nos indujo en el capítulo I a una primera consideración en torno a la naturaleza del Estado y de su administración y gestión pública, resaltando para ello su carácter fundamentalmente político y su esencia pública en resguardo de aquella para quien necesariamente han de ir dirigidas sus acciones: la sociedad.

En el capítulo II se consideró pertinente un rastreo histórico de los diversos momentos por los que han atravesado el Estado moderno y su administración y gestión pública, tomando como eje de articulación el grado de cumplimiento de su carácter público, por referencia a que es precisamente ese carácter el que se trastoca con la aplicación de la llamada nueva gestión pública, y porque fue el desarrollo histórico del Estado el que lo condujo, primeramente, a impulsar su reforma mediante la aplicación de políticas neoliberales, y hoy día, a la necesidad de respuesta a las demandas presentadas por una sociedad mayormente participativa.

Posteriormente, en el capítulo III se llevó a cabo el análisis de las fuentes teóricas y metodológicas de la nueva gestión pública, para lograr con ello una mejor compresión de sus contenidos y de su lógica procedimental, con lo que se estuvo en condiciones, en el capítulo IV, de reflexionar en torno a sus alcances y consecuencias en el proceder del Estado y de su administración y gestión pública, con referencia a su naturaleza política que es demandada hoy día por la participación de los grupos sociales para que en su quehacer y

proceder se manifieste el resguardo de lo considerado como de todos y para todos, es decir, de lo público. Por último, se presentan las conclusiones a que dio lugar la presente investigación y las fuentes bibliográficas y hemerográficas que le sirvieron de sustento.

CAPÍTULO I

LA NATURALEZA DEL ESTADO, DE SU ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Una tradición en el estudio de la administración pública ha sido la demanda de su separación de los procesos políticos, acotándola a ser exclusivamente un medio para la implementación de la voluntad política. Fue así como inició su estudio en 1887 con Woodrow Wilson en su obra *Estudio de la administración pública*, lo cual se entiende y se valora en tanto que garantiza la no apropiación de la administración pública por intereses partidistas, por no hacer de ella un ejercicio de prácticas clientelares y comprometidas con valores ajenos a su efectividad administrativa.

Este enfoque, llevado hasta sus últimas consecuencias, derivó en la identificación del desempeño administrativo del Estado con la aplicación del proceso administrativo, por lo que se pensó en la gestión privada como el medio más adecuado para lograr su cometido.

Hoy día, continúa esta tradición en la figura de la llamada nueva gestión pública, que bajo la

consigna “dejar que los gerentes administren”, demanda la separación de la administración pública de la política y la aplicación de modelos gerenciales al terreno del proceder administrativo del Estado, como garantía, se dice, de su efectividad administrativa encauzada a lograr los mayores márgenes posibles de eficiencia, eficacia y economía.

Difícilmente la búsqueda de efectividad administrativa del Estado nos movería a crítica alguna, bajo la consideración de que la eficiencia, la eficacia y la economía deberían ser los fines últimos a alcanzar por el Estado. ¿Pero qué sucede si se cae en cuenta que lejos se encuentra ello de corresponder a la naturaleza del Estado y de su administración y gestión públicas?, y que por encauzar a ultranza su proceder a la consecución de la eficiencia y la rentabilidad económica se deja de lado el cumplimiento de su función en el contexto de la naturaleza de las relaciones sociales que, por contradictorias y conflictivas, demandan de la existencia de una instancia de mediación para la conciliación social y, en consecuencia, de integración y coordinación de los individuos y grupos involucrados. Caso contrario, la única forma de resolución posible sería el enfrentamiento violento, permanente y de imposible convivencia civilizada.

Para el cumplimiento de esta función, el Estado ha contado con dos legítimos recursos: la violencia y la búsqueda del consenso. El primero, por su propia naturaleza, sólo ha de hacerse presente en situaciones extremas, caso contrario, pondría en riesgo la sobrevivencia del Estado y el de la sociedad que le dio origen. Por tal motivo, la búsqueda del consenso ha de ser su principal cometido. Sin embargo, para tal fin, ha de contar con el acuerdo de las partes involucradas para aceptar su función de mediación en el conflicto, por lo que se le ha de exigir capacidad de atención a la problemática que dio origen al conflicto entre las partes. Que en el caso de los beneficiados por la repartición inequitativa de la riqueza, corresponde a su demanda por contar con la garantía para la producción y reproducción de las condiciones que le permitan la generación, asignación y realización del valor pretendido; en tanto que a los menos beneficiados les compete la demanda por la búsqueda de procesos más equitativos y de condiciones favorables que atiendan su calidad de vida.

La búsqueda del consenso social entre las partes exige que el Estado proporcione respuesta eficaz a las demandas presentadas. Para ello, su capacidad administrativa y de gestión le resulta indispensable. Más no como un ejercicio único de desempeño procedimental, sino de capacidad para lograr la respuesta esperada. Que por demandada, ha de dar cuenta no sólo de

eficacia en su consecución, sino del contenido mismo de lo que se pretende lograr. Es por esto que en su desempeño ha de manifestar la pluralidad de intereses, valores y opiniones de las partes involucradas. En otras palabras: lo que es de todos y para todos. Lo que convierte a su proceder administrativo en ejercicio de capacidades políticas y públicas; es decir, de lo público no sólo como objeto de su atención política, sino como rasgo necesario del Estado y de su administración y gestión, en consecuencias, públicas.

Por tal motivo, el fenómeno de la gestión pública ha de ser estudiado no en sí mismo, sino en su ubicación en un contexto de mayor complejidad: el del Estado y su administración pública, sin lo cual, correríamos el riesgo de caer en incorrectas interpretaciones sobre su razón de ser y forma de proceder que, por derivar de la naturaleza del Estado, del gobierno y de su administración pública, resultan ser fundamentalmente políticas.

1.1 El Estado: mecanismo de dominación y consenso para la conducción social

Toda reflexión en torno al Estado debe ser antecedida por una caracterización de la sociedad y de los individuos que la integran; caso contrario, correríamos el riesgo de interpretarlo como una entidad en sí misma, autorreferida, es decir, carente de referente alguno para con la sociedad e individuos que la integran, omitiendo con ello el hecho de que son los individuos y la sociedad quienes le otorgan su razón de ser y determinan su naturaleza y funcionamiento histórico.

En lo que respecta al hombre, hemos de caracterizarlo como un ser cuyos actos están determinados por la búsqueda de satisfacción de sus necesidades de muy diversa naturaleza: materiales, afectivas, espirituales, intelectuales, etc. Necesidades que otorgan a su comportamiento un alto grado de complejidad y lo tornan difícilmente predecible. No obstante, con la intención de clarificar su desempeño social, hemos de tomar como referencia inicial[1] su necesidad de supervivencia, es decir, su interés por contar con los bienes necesarios para su subsistencia. Lo que explica que el punto de partida de muchas teorías corresponda a la producción y distribución de los mismos.

[1]Sin que por ello obviemos la relevancia que desempeña la búsqueda de satisfacción de sus otras necesidades, por tener ellas, hoy día, un papel relevante en la conducta social de los individuos, por lo que nos referiremos a ellas llegado el caso.

Históricamente, la característica principal de dichos bienes ha sido su insuficiencia con respecto a las necesidades que han de satisfacer, por lo que un rasgo sustantivo de las relaciones entre los individuos ha sido el conflicto y la inequidad como características sustantivas en su apropiación y repartición, dando lugar con ello a privilegios o privaciones entre los individuos y a la existencia de conflictos de intereses[2] como rasgo distintivo de sus relaciones. Lo que en modo alguno puede obviarse en el análisis de cualquier fenómeno social.

Fueron también las condiciones adversas de la naturaleza las que obligaron al hombre a vincularse con otros individuos de su misma especie, dando lugar con ello a las primeras formas de convivencia social que históricamente correspondieron a la familia, la gens, el clan y la tribu, bajo un principio básico de división del trabajo, que si bien le representó un mejor y mayor grado de satisfacción de sus necesidades, también dio origen a las primeras formas de diferenciación funcional que le exigieron mecanismos simples de organización y coordinación social de sus acciones.

La necesidad de formas de organización para el trabajo coordinado que permitiera la satisfacción de sus necesidades dio lugar a que, desde sus orígenes, lo propio de la especie humana haya sido su carácter social; de tal modo que desde sus inicios estas formas de organización social manifestaron dos aspectos interrelacionados: de bienestar social y de defensa de sus intereses, tornándose así colectivo el conflicto derivado por la apropiación de los bienes materiales.

A la par con estos rasgos distintivos, las diversas formas de organización social manifestaron, como resultado del crecimiento numérico de sus integrantes, un nuevo rasgo: la complejidad de sus interacciones. Complejidad que, aunada a los conflictos y formas de diferenciación interna, sólo les fue posible enfrentar mediante novedosos mecanismos de integración y coordinación indispensables para la sobrevivencia del grupo social, teniendo como fundamento principal la tradición y la costumbre.

[2]Hemos de referirnos al conflicto de intereses en forma general, sin que por ello le demos una connotación exclusivamente económica, en el entendido de que dicho conflicto también se manifiesta por motivos de otra naturaleza, como pueden ser los valores, las metas y las aspiraciones.

Sin embargo, con el paso del tiempo, la magnitud de los problemas derivados de la mayor complejidad social rebasaron en mucho las formas tradicionales de integración y coordinación sustentadas en la tradición y la costumbre, por lo que la complejidad surgida de un mayor número de interacciones dificultó la presencia del acuerdo inmediato de voluntades, presentándose así la necesidad de un elemento de mediación para la conciliación de los intereses en pugna: el poder, entendido como "la superioridad que se tiene sobre los hombres y las cosas [...], que se traduce en decisiones y actos que permiten materializar su voluntad" (Uvalle 1993: 32), volviéndose así, el poder, indispensable para superar no sólo las contradicciones internas, sino también para enfrentar los conflictos externos.

La presencia de la complejidad y del poder, como condiciones y atributos de las nuevas formas de organización social, a la vez que permitieron una relativa estabilidad, fueron propicias para institucionalizar la diversidad y la legitimidad como atributos indispensables para la sobrevivencia y el desarrollo social, como bien nos lo manifiestan Jacques Chevallier y Danièle Loschak (1983: 40):

> "La institución aparece en el momento en que los individuos, hasta entonces yuxtapuestos y atomizados, se reúnen en un grupo coherente, organizado y estable, dotado de una existencia autónoma, destinado a satisfacer sus necesidades comunes: la institución se constituye en derredor de un dominio de acción específica, que aquella tiende a transformar en zona de competencia exclusiva".

Fue así que las instituciones adquirieron relevancia e importancia como elementos de mediación en las relaciones entre los individuos, a la vez que para la satisfacción de sus necesidades y para coordinar el trabajo diferenciado, pero también como un elemento indispensable para garantizar el éxito en el proceso de socialización de los individuos y como garantía de resolución de los conflictos entre los mismos.

Sin embargo, este proceso de socialización y de resolución institucional de los conflictos lejos estuvo de presentarse de forma inmediata, considerando que toda institución demanda la aceptación de aquellos sobre quienes se ejerce el poder de la misma. Aceptación que puede ser resultado de la voluntad manifiesta en un mayor o menor grado de legitimidad otorgada, o bien, puede ser producto de una obediencia obligada. En este último caso, la coerción y la imposición desempeñan una función por demás relevante.

En lo que respecta a la voluntad manifiesta, Max Weber (1981) la identificó como el proceso de legitimidad de la dominación, por corresponderle ser una condición indispensable para materializar la voluntad de quien ejerce el poder:

> "En principio (para comenzar por ellos) existen tres tipo de justificaciones internas, de fundamentos de la legitimidad de una dominación. En primer lugar, la legitimidad del <eterno ayer> de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto. [...] En segundo término, la autoridad de la gracia (carisma) personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, en la capacidad para las revelaciones, el heroísmo u otras cualidades de caudillo que un individuo posee. [...]Tenemos, por último, una legitimidad basada en la <legalidad> en la creencia en la validez de preceptos legales y en la <competencia> objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas" (p. 85).

En el caso de la obediencia obligada de la voluntad de quien ejerce el poder, se ha de exigir la presencia de la imposición como medio, ya que por ella "le es válido [a quien la ejerce] intervenir sobre los ámbitos individuales aun cuando la acción vaya en contra de la voluntad de los individuos" (Reyes Heroles 1983: 44). Convirtiéndose así la violencia física en un elemento de mediación indispensable; por lo que si bien el poder en las sociedades primitivas derivó de la existencia de la legitimidad nombrada por Weber como la costumbre, en modo alguno estuvo ausente la violencia como elemento complementario, o bien sustantivo en muchas de las ocasiones. Cobrando así sentido la afirmación que nos presenta Maurice Duverger (1987) cuando nos dice: "el primero que llegó a ser rey fue un soldado triunfador" (p. 155).

En suma, las primeras formas de organización social, además de indispensables para la sobrevivencia de los individuos, se caracterizaron por la exigencia de mecanismos de integración y de coordinación que respondieran a su cada vez mayor complejidad y que permitieran mayores márgenes de convivencia entre sus integrantes; máxime por la presencia de intereses que, por distintos, resultaron contrarios, por lo que la presencia de la contradicción de intereses fue lo que demandó la existencia de un acuerdo de voluntades y de formas de integración y coordinación sustentadas en algo más que la buena voluntad de sus participantes.

La insuficiencia del consenso derivado exclusivamente de la buena voluntad de las partes dio lugar a la necesidad de formas de integración y de coordinación

sustentadas no sólo en ella, sino también en la dominación, es decir, en la violencia como mecanismo de integración y coordinación de las acciones individuales para la satisfacción de sus necesidades y la defensa de sus intereses, tanto a su interior, como al exterior de las mismas.

Con el paso del tiempo, el rasgo de complejidad en las interacciones, propio de toda sociedad en constante crecimiento, hubo de derivar en formas cada vez más complejas de organización social y de dominación, legitima o no, por lo que el desarrollo de las primeras formas de organización de dominación dieron lugar, finalmente, al surgimiento de una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron: El Estado.

Una primer característica sustantiva de todo Estado es la de ser una forma de organización de la sociedad, una forma de organización social, es decir, una forma de organización que surge de y para la sociedad, que surge como forma de integración social y de coordinación y conciliación de los intereses en conflicto de los individuos y de los grupos que la conforman, para lograr con ello un consenso que, aunque mínimo, permita su reproducción y evite el conflicto permanente que pondría en riesgo su existencia.

Esta forma de organización social llamada Estado, fue producto del desarrollo de una sociedad a la que, habiendo alcanzado tal grado de complejidad, le resultaron insuficientes los mecanismos de integración social y de coordinación y conciliación de sus conflictos exclusivamente con base en la tradición o en formas de dominación personalizadas, siéndole así necesaria una forma de organización de tal naturaleza que fuera capaz de dar respuesta a las nuevas exigencias que le representaron el agravamiento de sus contradicciones. Una organización cuya fortaleza le permitiera instrumentar las acciones necesarias para impulsar su reproducción y mantener el orden que ésta le exige. Una organización que se ubicara por encima de dichas contradicciones para estar en condiciones de propiciar la unidad dentro de la diversidad que es propia de toda sociedad; de ahí la exigencia del surgimiento del “Estado como modelo de la unidad política, [del] Estado como titular del más extraordinario de los monopolios, o sea el monopolio de la decisión política” (Schmitt 1985: 4).

A esta forma de organización social le fue dado exigir ser centro del poder que le facultara para instrumentar las acciones necesarias que la complejidad y la magnitud de los problemas sociales le demandaban, reclamando para sí una serie de atributos exclusivos que le permitieran cumplir con su función histórica, por lo que todo Estado:

> “Reclama imperium para gobernar a los hombres y las clases sociales. Reclama potestad y espacio para el ejercicio del poder. Reclama autodeterminación para dirigir a la sociedad sin mediatizar sus acciones. Reclama autonomía para decidir por sí mismo aquello que concierne a su ámbito de competencia. Es por tanto, organización política que empieza a configurarse y a reclamar no por sus enemigos; sino a pesar de ellos, el derecho que le asiste para sobrevivir como centro de poder” (Uvalle 1993: 32).

La naturaleza política de esta forma de organización social hubo de manifestarse mediante dos atributo que le son propios a todo Estado: la coerción y el consenso. Atributos indispensables para el cumplimiento de sus fines de integración, de coordinación de los grupos sociales y conciliación de los conflictos derivados, pero a la vez, para su propia fortaleza que le permitiera estar en condiciones de ser reconocido como centro de poder social capaz de establecer y mantener el orden necesario para el desarrollo de la sociedad; de ahí que resulte por demás relevante la caracterización que de la política que nos presenta Duverger (1987) cuando nos dice:

> “En definitiva, la esencia misma de la política, su propia naturaleza, su verdadera significación, radica en que siempre y en todo lugar es ambivalente. La imagen de Jano, el dios de las dos caras, es la verdadera representación del Estado y la expresión más profunda de la realidad política. El Estado -y, de forma más general, el poder instituido en una sociedad- es al mismo tiempo, siempre y en todas partes, el instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras utilizadas por las primeras para su beneficio, con desventaja de las segundas, y un medio de asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos los individuos de la comunidad con miras al bien común” (p. 16).

El carácter ambivalente de la acción política del Estado pone de manifiesto la imposibilidad de emitir un juicio sobre la eficacia de sus acciones a partir del ejercicio de uno solo de sus atributos, sea el de la coerción o el del consenso. Si bien la coerción le permite el cumplimiento de sus funciones de dominación, el consenso le ha de facultar para asegurar el orden social mediante la integración de todos los individuos en torno a la consecución del bien común, por lo que la interacción de estos dos aspectos debe estar siempre presente en la actividad del Estado, pues si bien le resulta indispensable manifestar actos de dominación a través de la violencia, no por ello debe ser una constante ni el único medio de hacerse presente y de hacer valer su voluntad.

El resaltar la coerción como atributo único de la acción del Estado pondría en riesgo el cumplimiento de su función de integración y de coordinación social y de conciliación de los conflictos de intereses que prevalecen en la sociedad, como resultado de que "la imposición no tiene futuro a largo plazo. La imposición no produce validez, sino que la consume. La imposición pura no produce bases de sustentación a la acción estatal" (Reyes 1983: 66), lo que no implica, en modo alguno, que esta capacidad de dominación esté ausente, pero su aplicación ha de matizarse sólo para los casos extremos en los que se ponga en entredicho la existencia misma del Estado. Como bien habría de manifestarlo Carl Schmitt (1985) al definir la naturaleza de lo político:

> "Todos los conceptos, las expresiones y los términos políticos, poseen un sentido polémico. Tienen presente una conflictualidad concreta, están ligados a una situación concreta, cuya consecuencia extrema es el agrupamiento de la polaridad amigo-enemigo (que se manifiesta en la guerra y en la revolución), y devienen abstracciones vacías y desfallecientes si la situación deja de existir.... [De ahí que] Al Estado, en cuanto unidad sustancialmente política, le compete el jus belli, o sea la posibilidad real de determinar al enemigo y combatirlo en casos concretos y por la fuerza de una decisión propia" (p.p. 27 y 41).

Si bien esta caracterización del Estado resulta extrema, por resaltar su rasgo coercitivo, no por ello deja de resultar relevante al acotar su aplicación a los casos de conflictualidad y polarización que demandan su pleno ejercicio cuando las partes en conflicto no reconocen la superioridad del Estado, quien queda facultado para su ejercicio en la persona misma de los individuos a partir de la imposición de penas corporales, incluso la muerte, o la privación de la libertad de quienes, a su criterio, se hacen acreedores a dichas penas por merecer el calificativo de enemigos de la sociedad y del propio Estado.

En esta línea de reflexión sobre el carácter del Estado, resalta lo enunciado por Max Weber (1981), para quien "El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación" (p. 92). Circunscribiendo así Max Weber (1981) el uso de la violencia como un medio institucional a través del cual el Estado exige su exclusión como elemento de solución en los conflictos sociales, imposibilitando su uso por parte de los contendientes y monopolizando para sí el uso de ella.

El carácter institucional de la violencia que señaló Max Weber (1981) como propio del Estado, resulta relevante por no hacer de ella el único medio para manifestarse ante la sociedad, sino que le ha de ser indispensable el

instrumentar acciones que cuenten con el consenso necesario para otorgarle el grado de legitimidad suficiente para cumplir con su función de integración social y de coordinación y conciliación de los conflictos entre los individuos y los grupos sociales.

Así como resultaría insuficiente la caracterización del Estado en ejercicio exclusivo de la violencia, lo mismo acontecería si únicamente lo caracterizáramos en búsqueda del consenso. De hacerlo así estaríamos omitiendo el hecho de que lo propio de toda sociedad es la disonancia y el conflicto. De lo que deriva que el objetivo fundamental de los grupos en pugna sea incidir en el poder del Estado para hacer prevalecer, por su conducto, sus intereses de grupo. Sin que por ello podamos caracterizarlo como un simple instrumento para beneficio exclusivo de los grupos dominantes.

Contrariamente, las acciones del Estado han de ser tendientes a la búsqueda de un equilibrio que posibilite la reproducción social y la conciliación de los intereses en pugna, sin que por esto pueda pensarse que la conciliación signifique el fin del conflicto, "sino simplemente [la] subordinación a un mínimo acuerdo. La conciliación será siempre temporal [...] La conciliación no implica la cesión total, tampoco implica el medio justo, en ella interviene la fuerza o poder de los conciliados" (Reyes 1983: 72). Es así que al Estado le corresponde evitar que las injusticias en la distribución de los bienes materiales alcancen tal grado de inequidad que condenen a la sociedad a un conflicto sólo superable por la violencia física, por dar lugar a lo que Federico Reyes Heroles (*Ibíd.*) nombró como "privilegios evidentemente contrarios a la supervivencia social" (p. 22).

Por tal motivo, al Estado le ha correspondido contar con un espacio de acción propio, que muchos teóricos identifican con la soberanía, y muchos otros con el concepto de autonomía relativa. Espacio de acción suficiente en tal grado e intensidad que le permita instrumentar diversas acciones que garanticen la sobrevivencia de la sociedad, aun en contra de los intereses particulares, sean de los grupos privilegiados o de los desposeídos, y que, por lo tanto, le faculte para intervenir en los conflictos de intereses que, dejados a su libre desarrollo, pondrían en riesgo la existencia social, por lo que "la acción estatal ha demostrado ser la única con capacidad de regeneración o de contención de la destrucción a nivel del ámbito social" (*Ibíd*: 47).

Para cumplir con su función de integración social, a la vez que ser portavoz de su propio espacio de acción, pero también para manifestar su fortaleza en defensa y en razón de su propia existencia, al Estado le ha sido dado instrumentar diversas acciones que han dado lugar a lo que ha sido nombrado como

razón de Estado, por constituirse en un "logo cuyo objeto es la perpetuación y ampliación del dominio que se llama Estado. Su propósito es fortalecer y consolidar al Estado" (Uvalle 1993: 13). Razón de Estado que ha sido objeto de estudio de diversos tratadistas, como lo fueron Nicolás Maquiavelo, Giovanni Botero, Carl Schmitt, entre muchos otros (*Ibíd*).

Entre las diversas acciones acometidas por el Estado para cumplimiento de su función de integración social y para materializar su fortaleza como centro de poder y de unidad política, encontramos los siguientes atributos que le han sido propios:

a) Capacidad de control de los instrumentos coercitivos e imposición de la observancia de las normas y procedimientos legítimos.
b) Capacidad de dominio sobre las acciones de los individuos, grupos y organizaciones que conforman a la sociedad, manifestándose como referente fundamental de unidad territorial y cultura.
c) Control de las decisiones respecto de la distribución de recursos y organización de los servicios colectivos y la gestión del conjunto de la sociedad.

Referente al primer atributo de la acción del Estado, que corresponde al control de los elementos de coerción, no obstante ser el elemento definitorio de su propia existencia, sólo le corresponde hacer uso de ellos cuando las contradicciones sociales se agudizan y radicalizan, particularmente cuando los elementos en pugna no reconocen la superioridad política del Estado y establecen mecanismos violentos de resolución de sus conflicto; máxime si consideramos que:

> "La tarea de un estado normal consiste sin embargo, sobre todo en asegurar en el interior del estado y de su territorio una paz estable, en establecer 'tranquilidad, seguridad y orden' y en procurar de ese modo la situación normal que funciona como presupuesto para que las normas jurídicas puedan tener vigor, puesto que toda norma presupone una situación normal y no hay norma que pueda tener valor para una situación completamente anormal" (Schmitt: 1985: 42).

Es así que a la norma le ha correspondido desempeñarse como elemento sustituto de la violencia, sustituyendo el recurso de las armas por el acuerdo de voluntades que se expresa en ella, pues si bien manifiesta un acuerdo temporal y representa un acto de poder y de dominación, no por ello ha

dejado de manifestarse como el medio adecuado para resolver los conflictos de los grupos en pugna. Esto último por su capacidad de institucionalizar los conflictos de intereses encauzándolos a través de medios civilizados para la solución de controversias que, aunque limitada, por presentarse como resultado de las fortalezas de los grupos en pugna, ha mostrado eficacia para la consecución de sus fines, racionalizando la acción de los grupos sociales y del propio Estado. Convirtiéndose así en una de las más eficaces alternativas de integración social.

A la par con la norma, como medio de resolución de los conflictos entre los individuos, también a la política le ha correspondido desempeñarse como instrumento de mediación en los conflictos sociales. Máxime porque la política, sin dejar de ser una empresa de interesados, es decir, de pugna de intereses, ha tendido a "reemplazar los puños, los cuchillos, las lanzas y los fusiles por otras armas de lucha"(Duverger 1987: 207). Al propio Estado, más allá del uso de la coerción y la violencia, la política le ha permitido trascender al ámbito de la civilidad mediante el reconocimiento de la existencia de intereses diferentes que no deben de ser objeto de negación bajo la desaparición física de quienes los encarnan, sino de encauzar los conflictos sociales para su solución, por temporal que ella sea, mediante la conciliación y el diálogo entre los involucrados. De ahí que Bernard Crick (2001) ha definido a la política como:

> "la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una comunidad de gobierno determinada, otorgándoseles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad" (p. 22).

Por tal motivo, y siendo el Estado un modelo de unidad política, la necesidad de sus acciones se circunscribe a su funcionalidad para integrar, coordinar y conciliar los conflictos sociales por la vía política. Funcionalidad indispensable para posibilitar la existencia y reproducción de la sociedad en su conjunto, ya que la prominencia absoluta a su interior, de uno sólo de los intereses en pugna, podría derivar en contra de su propia razón de ser al no contar con la fortaleza necesaria, como entidad soberana o autónoma, para evitar que los conflictos sociales deriven en la desaparición de uno de los contrincante, con lo que su propia existencia, del Estado, perdería razón de ser. De forma tal que su monopolio de la violencia física, más su capacidad de regular las relaciones sociales a través de la norma, y su desempeño político, cumplen una función sustantiva para la sobrevivencia social.

Es en esta perspectiva que cobra sentido el concepto de bien común o de interés general como finalidad última de la acción del Estado; particularmente si consideramos que el bien común está determinado por los siguientes elementos:

> "El primero es la igualdad de oportunidades, de modo que cada uno tenga, a partir de un mínimo socialmente aceptado, las mismas opciones para insertarse en la sociedad. El segundo elemento es la equidad social, entendida como aquellas condiciones mínimas de bienestar a ser garantizadas a cada ciudadano, independientemente de sus capacidades. El bien común contempla, en tercer lugar, la calidad de vida en tanto mínimo de bienes públicos (desde el ambiente a la cultura) que hacen el hábitat de las personas" (Lechner 1999: 42).

El afirmar que es la búsqueda del bien común lo que ha de determinar las acciones del Estado, nos permite caracterizarlo como representante del conjunto de la sociedad y no de una sola de sus partes. Mas nunca como un acto de "buena voluntad", por su connotación axiológica, sino por la existencia de la sociedad en su conjunto, ya que es imposible "pensar en una acción estatal sin ningún tipo de esfera de conciliación, pues sería como concebir una acción estatal autojustificadora que no necesita tener contacto con los ámbitos individuales. En este sentido, se presenta el peligro de caer en la ficción de acciones estatales fantasmas que no están constituidas por individuos" (Reyes 1983: 51) y para los individuos.

En consecuencia, toda acción del Estado está referida a la sociedad, a su reproducción bajo niveles mínimos de conflicto, pero necesariamente aceptables para la existencia y reproducción social, que dejada al libre desarrollo de sus conflictos bien podría derivar en una situación de enfrentamiento tal en donde, paradójicamente, el triunfo absoluto de una de sus partes implicaría la desaparición de su contraparte y, en consecuencia, de la sociedad como unidad de lo diverso. Cobra así sentido para la existencia del Estado, su función de integración social, de coordinación de los grupos sociales y de conciliación de los conflictos derivados, por lo que todo acto que restringa su capacidad de ejercer esta función pondría en riesgo no sólo su propia existencia, sino también la de la sociedad que le dio origen.

Es con referencia al bien común que cobra relevancia el atributo del Estado por medio del cual ejerce control de las decisiones respecto de la distribución de recursos y organización de los servicios colectivos y la gestión del conjunto de la sociedad. Es en el ejercicio de dicho atributo donde se manifiesta su capacidad

de dirección administrativa encaminada a propiciar los mínimos de bienestar antes señalados, pero también donde se permite el Estado ser constructor de sociabilidad, entendida como la capacidad de interacción entre los individuos bajo la presencia de niveles aceptables de conflicto. De tal manera que "si al Estado le corresponde el cuidado y el bienestar público, a la administración le toca hacerlo con oportunidad y eficacia" (Uvalle 1993: 30).

La caracterización del Estado como una entidad indispensable para la supervivencia social pone de manifiesto la importancia de la administración pública, por corresponderle a ella ser el medio de acción del Estado. Una acción a través de la cual procura no sólo su propia preservación, sino su fortalecimiento y prosperidad a través del consenso social que le otorga el cumplimiento de sus fines de bienestar social a partir de la obtención de los niveles necesarios para el ejercicio de sus funciones de gobierno. Todo ello indispensable para que el ejercicio de:

> "La dominación, que consiste en que la voluntad y los mandamientos del Estado sean obedecidos, se [imponga] con los fundamentos de la legitimidad...Dominar es pues, dirigir voluntades contrapuestas en torno a un fin específico: no perder el poder del Estado. Dominar es inducir y regular la conducta de los gobernados acatando la voluntad del Estado" (Ibíd: 42).

Por lo hasta aquí señalado, la comprensión del Estado desde una perspectiva política resultaría insuficiente sin la consideración de su función administrativa que, aunada a su capacidad de dominación a través de la violencia y del consenso y legalidad que le otorgan la norma y su actividad política, es proclive a proporcionarle los niveles necesarios de legitimidad para, y por, manifestar su presencia como centro de unidad política de y para la sociedad en su conjunto, y como una necesidad para su propia sobrevivencia.

1.2 La administración pública: mecanismo de legitimidad y consenso

Afirmar que el poder se manifiesta como la capacidad de imponer la voluntad de quien lo posee, aún y cuando existan voluntades contrarias, tiene diversas implicaciones. Particularmente nos interesa resaltar aquella que nos permite caracterizarlo en su aspecto dinámico, es decir, como acto, como acción, como una forma de relación social en donde a las partes involucradas les corresponden papeles diferenciados, ya sea de dominación o de obediencia; como una forma de relación social derivada de las fortalezas o las debilidades mostradas por quienes en ella participan.

A todo poder le antecede una acción, un ejercicio de fuerza que le permite, a quien lo ejerce, apropiarse de la capacidad de decisión para imponer su voluntad sobre lo que el otro, el sojuzgado, ha de ser y hacer. De ahí su capacidad de dominación, de la que no ha de estar ausente el ejercicio o amenaza de la violencia física. Sin embargo, como ya lo hemos señalado, no ha de ser ella el ingrediente fundamental en que se ha de sustentar permanentemente esta capacidad de dominación, considerando que:

> "La fuerza bruta no tiene, por sí misma, sino una eficacia limitada. Por una parte, exige un gasto de energía considerable y su empleo es inevitablemente discontinuo [...] la violencia física debe ser vigorizada y sustituida por la violencia simbólica, es decir por procedimientos de persuasión que permitan a la vez que su utilización sea excepcional y que sus efectos se redoblen" (Chevallier y Loschak 1983: pp. 82-83).

La sustitución de la violencia física por otras formas de dominación implica acción. Acción que le permita, a quien la ejerce, su permanencia como centro de voluntad de decisión y de ejercicio para demandar obediencia, particularmente para el ejercicio de sus capacidades de dirección para exigir, mediante su propia acción, la acción de los otros, de los dominados, bajo mecanismos de aceptación derivados no del temor al castigo por el ejercicio de la violencia física, sino del consenso, de la aceptación "voluntaria" a ser dirigidos.

Con relación al Estado, como forma de dominación, el poder que le es propio manifiesta los rasgos antes señalados. Demanda acción para la obtención del poder, para su conservación y su ejercicio, ya que "sería una formidable y grandilocuente entelequia si no se materializara en las organizaciones operativas de sus instancias de poder público" (Aguilar 1999: 126). Organizaciones que han sido producto de un proceso histórico cuyo punto de origen, en lo que respecta al Estado moderno, se identifica por su carácter centralizado en la figura del rey absolutista, pero que gradualmente, y por diversos procesos histórico-sociales, derivaron en la conformación operativa de tres poderes: el legislativo, el judicial y el ejecutivo.

Al poder legislativo le es propio manifestar la voluntad del Estado a través de la norma, estableciendo los parámetros del cómo ser y del qué hacer asignados a la sociedad. Al poder judicial le ha correspondido la vigilancia del cumplimiento de dichos parámetros, y al ejecutivo, depositario del gobierno, la ejecución de actos de dirección de las acciones demandadas a la sociedad en su conjunto. Cabe señalar que dicha división de poderes se presentó bajo el supuesto de

un pretendido equilibrio que de suyo encubre la centralidad que le es propia al poder del Estado, y que históricamente ha recaído en el titular del ejecutivo, por la vía parlamentaria o presidencial como regímenes de gobierno.

La centralidad del poder del Estado en el ejecutivo lo convirtió en el centro de la actividad política para el ejercicio de la dominación y la violencia física, pero también en responsable de la obtención del consenso necesario para legitimar los actos de voluntad del Estado en la búsqueda de integración y coordinación social y de conciliación de los conflictos sociales a un menor costo del que le habría de representar el uso ininterrumpido de dicha violencia.

Al gobierno, en quien recae el ejercicio del poder ejecutivo, le ha correspondido ser la instancia facultada para manifestar las cualidades de dominación, tutela y servicio necesarias para el orden social y, en consecuencia, responsable de las decisiones para materializar el poder del Estado, cuyo ejercicio demanda la existencia de un ente facultado para el ejercicio de tales capacidades: la administración pública, cuya caracterización principal, en este contexto, le correspondió formular a Max Weber (1984) cuando señaló:

> "En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios, ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. […] Funcionarios a sueldo deciden acerca de las necesidades y las quejas de cada día. En el aspecto que para tal efecto es decisivo, el titular del dominio militar, o sea el oficial, no se distingue del funcionario administrativo burgués" (p. 1060).

De lo anterior, deriva la caracterización de la administración pública como el gobierno en acción, como el ejercicio del poder y de dominación que le es propio a todo Estado. Es el ente capaz de darle capacidad operativa, concreción y efectividad al gobierno, la responsable de las acciones que manifiesten la voluntad política de dominación y de búsqueda de consenso en continuidad operativa del ejercicio del poder que demanda acciones concretas de dirección de las voluntades de los gobernados. Es un acto de voluntad política que, en consecuencia, adquiere rasgos políticos por ser un medio operativo del poder que permite al Estado materializar sus decisiones. De forma tal que voluntad, medios y fines manifiestan una unidad dialéctica imposible de desarticular como si fueran instancias separadas, sino que, por el contrario, corresponden a momentos íntimamente relacionados de toda acción de gobierno.

En suma, la administración pública posee una naturaleza eminentemente política que permite que el Estado manifieste actos de dominación priorizando la búsqueda del consenso por encima de la violencia física para manifestar su poder. Es un ejercicio de poder que a su vez fortalece al poder del Estado, lo nutre del consenso necesario para legitimar su presencia ante la sociedad, lo que la vuelve indispensable para mantener el orden encaminado a la sobrevivencia social, como bien lo señala Luis Aguilar (1999):

> "La administración pública, entendida genéricamente como el conjunto de organizaciones y actividades de gobierno, orientadas a la provisión efectiva y permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, es indudablemente un factor de regulación, coordinación y articulación entre los grupos sociales y entre el conjunto social y el Estado. Las actividades administrativas, al resolver eficazmente necesidades, problemas y conflictos sociales, al crear oportunidades y agregar valor a sus comunidades políticas, contribuyen de manera importante a producir o restablecer los equilibrios sociales entre el deseo y la realidad, el malestar y la satisfacción, el agravio y la reparación, la frustración y la esperanza. La vida social se habría seguramente tensado y fragmentado aún más si la acción gubernamental administrativa no se hubiera hecho presente en varios campos traumáticos de la convivencia y no hubiera dado respuesta a las carencias y reclamos de varios sectores sociales" (p. 124).

Al no estar exenta la función administrativa de manifestarse como una acción del poder, del poder del Estado, le es permitido establecer los parámetros de acción de la sociedad para regular sus contradicciones y sus conflictos de intereses, buscando tal punto de equilibrio que posibilite su reproducción sin enfrentamientos violentos que mermarían sus capacidades autorregenerativas y de convivencia social.

La acción administrativa se convierte así en un acto de poder, por ser una acción que dirige y encausa los actos de aquellos sobre quienes se ejerce, una acción con capacidad de imposición y de sanción ante su incumplimiento. En consecuencia, la administración pública posee capacidad reglamentaria que, llevada a su extremo, le otorga la capacidad de asignar, que no de ejercer, sanciones en la persona y el patrimonio de quien no las observe.

Finalmente, a la administración pública le corresponde ser también el medio a través del cual la sociedad ha de acceder al consumo de los bienes y servicios otorgados por el Estado para satisfacer sus necesidades más apremiantes, de cuyo grado de satisfacción ha de derivar el grado de legitimidad otorgado a las acciones no sólo administrativas del Estado, sino también, de conducción social ejercida mediante sus actos de gobierno.

Históricamente, esta forma de proceder del Estado encuentra sustento en la ciencia de la policía, como antecedente de la administración publica, como bien lo manifiesta Ricardo Uvalle (1993) cuando nos dice:

> "El desenvolvimiento del poder estatal no descansa únicamente en su acepción violenta. Si es racionalizado mediante tecnologías como las que sustenta la ciencia de la policía, entonces asegura no sólo la productividad en su seno, sino la eficiencia que lo caracteriza como poder realizador, protector y constructor a favor de los súbditos. Con la ciencia de la policía, la dominación estatal se ejerce sin violentar las relaciones de poder que el mismo tiene que salvaguardar en su favor" (p. 316).

Esta función histórica de la administración pública la ha llevado a trascender la sola manifestación de actos administrativos para la búsqueda del mejor uso de los recursos y del servicio como fin ultimo, convirtiéndose fundamentalmente en un medio para garantizar al Estado los mayores márgenes posibles de conducción gubernamental, indispensables para mantener el orden y la reproducción social. De ahí que Chevallier y Loschak (1983) digan:

> "La administración detenta un poder de intervención social específico porque está investida del monopolio de la coacción. Única fuente legítima del derecho y de la violencia, tiene una capacidad de influencia y una fuerza de normalización sin medida común con aquellas de que disponen las otras instituciones, lo cual le confiere un papel privilegiado de regulación social" (p. 79).

Por tal motivo, a la administración pública, como actividad del Estado, como el gobierno en acción, le competen funciones de naturaleza eminentemente política para la integración social y búsqueda del consenso, indispensables para que el Estado manifieste su capacidad de dirección política y de regulación, coordinación y articulación entre los grupos sociales y entre el conjunto social y el propio Estado.

En consecuencia, el juicio valorativo que nos merezca toda acción emprendida por la administración pública ha de sustentarse en su éxito o fracaso para fortalecer y acrecentar el poder del Estado. Un poder que lo faculte para el ejercicio de sus funciones de integración social, de coordinación de los grupos sociales y de conciliación de los conflictos derivados. Funciones indispensables para la existencia de todo orden social.

Es así que resulta a todas luces deseable la fortaleza administrativa del Estado para el cumplimiento de su función de atención de la problemática social, considerando que de ello ha de derivar su propia fortaleza por el consenso obtenido y por el grado de legitimidad necesario para recurrir, en el menor grado posible, al ejercicio de la violencia física. Violencia cuya aplicación permanente e indiscriminada pondría en riesgos sus fundamentos sociales y sus capacidades de conciliación por la vía civilizada, es decir política, en su sentido de integración de los intereses contrarios.

Siendo trascendente la capacidad administrativa del Estado para su función de conducción social, toda acción que lo debilite en este rubro ha de manifestarse en detrimento de su propia fortaleza. Máxime si consideramos que todo Estado, por ser un acto fundamentalmente dinámico, gobierna actuando, por lo que toda acción que debilite sus capacidades administrativas y su campo de acción para el ejercicio del poder, lo debilita también en sus capacidades de integración social, de coordinación de los grupos sociales y de conciliación de sus conflictos.

La necesidad del cumplimiento de su función de atención de la problemática social, en tal grado de respuesta que le otorgue al Estado el consenso necesario, hace que la administración pública sea el punto de inicio para materializar su poder y entrar en contacto con la sociedad. La convierte en el medio por el cual puede lograr que la sociedad le otorgue su consenso como consecuencia de la satisfacción obtenida por sus acciones, lo que pone de manifiesto la función política de la administración pública para el Estado, en tanto depositaria de sus acciones, pero también, por ser fuente de legitimidad del poder que le fue conferido.

La caracterización que hasta aquí nos ha merecido la administración pública, resaltando la naturaleza social de sus fines y la intención política de sus acciones, lejos se encuentra de validar la dicotomía política-administración que a lo largo de su estudio ha guiado la reflexión de muchos estudiosos de la administración pública, como fue el caso de Woodrow Wilson (citado por

Carrillo 2004), quien en 1887, en su obra *Estudio de la administración pública*, considerada como fundacional del estudio del administración pública, señaló:

> "la esfera de la administración es una esfera propia. Apartada de la contienda política […] Forma parte de la vida política de la misma manera en que la contabilidad forma parte de la vida de una sociedad, o la maquinaria forma parte de un producto manufacturado […] La administración está situada fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fije las tareas de la administración, ello no implica que deba sufrir la manipulación de sus servicios […] Los planes generales de la acción de gobierno no son administrativos; la ejecución detallada de esos planes es administrativa" (p. 25).

A la par con esta caracterización de la administración pública, distante de la actividad política, hubo también de corresponderle a Woodrow Wilson señalar su cercanía con la administración de negocios y con los valores por ella pretendidos, particularmente con el de la eficiencia; de manera específica cuando afirmó que el objeto de la administración pública es:

> "descubrir, en primer lugar, qué cosas son las que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito, y en segundo lugar, cómo puede hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor costo posible, tanto en términos de dinero como de energía […] el área de la administración es el área de los negocios […] el objeto de los estudios administrativos es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el elevado coste de la experiencia empírica y establecerlos bajo los fundamentos de los sólidos cimientos de principios estables" (*Ibíd*: 25).

Fue así como dio inicio una larga trayectoria en el estudio de la administración pública que la condujo por caminos distantes de su naturaleza política, al quedar circunscrita exclusivamente por una racionalidad operativa, técnica y eficientista, obviando con ello que su principal foco de interés es la sociedad. Una sociedad cuya característica principal es el conflicto de intereses, valores, metas, aspiraciones y el grado de complejidad derivado de la diversidad de interacciones de quienes la constituyen. Una entidad que cuenta con un alto grado de inestabilidad e impredecibilidad que en mucho la aleja de las pretensiones de la administración de negocio que se mueve en un terreno en el que es mayor el grado de dominación y de control, por lo que la toma de decisiones de sus gerentes en modo alguno le exige el menor grado

de consenso por parte de sus administrados. Contrariamente al caso de la administración pública que se encuentra lejana del objetivo que Chevallier y Losschak (1983) señalan como propio de toda administración de negocios:

> "llegar a formular principios, preceptos, reglas técnicas más o menos detalladas y precisas, destinados a regir el comportamiento de los agentes o el funcionamiento de las instituciones con miras a obtener una eficiencia creciente. Las 'teorías' elaboradas sobre esas bases no dan cuenta de lo que es, sino que indican lo que debe ser; no explican, pero fijan una línea de conducta. A pesar del grado de formalización que puedan alcanzar, no se podría, pues, asimilarlas a las teorías científicas" (p. 47).

La administración pública lejos se encuentra de estas pretensiones exclusivamente prescriptivas y operativas, por lo que el análisis de sus acciones ha de manifestar mayor énfasis en su descripción y explicación en el contexto de la acción del Estado y no únicamente en su aspecto procedimental y operativo, sin que esto implique su absoluta desatención. Su actividad ha de estar dirigida, más que a la eficacia procedimental, a la búsqueda del consenso para legitimar las acciones del Estado y a la administración de la complejidad y de las contradicciones de la sociedad. Su racionalidad, más que técnica, ha de ser política y de conciliación de los conflictos sociales. Conciliación indispensable por ser derivada de la fortaleza de las partes en pugna.

El resaltar el carácter político de la administración pública en modo alguno ha de significar la desatención de sus aspectos operativos o de gestión de las decisiones adoptadas, ya que resultan un aspecto relevante para la comprensión de los alcances de la capacidad de dominación del Estado, particularmente de su función de conducción social que en mucho deriva del éxito de sus acciones emprendidas en el terreno de la atención de la problemática social existente, lo que vuelve indispensable el tratamiento específico de su forma de operar las decisiones políticas, es decir, de su gestión pública.

Sin embargo, también en lo que se refiere a este terreno, y como consecuencia del énfasis otorgado a la pretendida dicotomía política-administración,

prevaleció en muchos de sus estudiosos[3] el acercamiento a la llamada ciencia del management o administración de negocios como referente exclusivo para gestionar los actos de gobierno, con lo que la administración pública fue "subordinada en términos operacionales a un conjunto de 'principios generales' de infundada validez universal" (Uvalle 1982: 105), dando lugar con ello a una permanente confusión no sólo operativa del gobierno, sino también conceptual para la caracterización de dicho proceder.

Con la intención de alejarnos de este terreno, habremos de caracterizar a la gestión pública con referencia a las diferencias que guarda con la gestión de negocios, para ponderar con ello la especificidad de cada una de ellas según el ámbito de aplicación para el cual fueron concebidas, y proceder, más adelante, a analizar y evaluar la viabilidad y pertinencia de aquellas propuestas teóricas que pretenden obviar no sólo sus diferencias, sino también el contexto político en que se ejerce el proceder del Estado.

1.3 La gestión pública: forma de organización social del desempeño gubernamental

Existen palabras que de suyo es la complejidad para la aprehensión del objeto del cual pretendemos su comprensión y explicación. Tal es el caso de la palabra gestión pública. Particularmente por su dificultad para denotar las implicaciones teóricas y prácticas del fenómeno de referencia. Consecuencia de ello que la palabra gestión se utilice indistintamente para nombrar fenómenos que, por su origen y finalidad, guardan grandes distancias. Nos referimos al terreno de lo privado y de lo público; es decir, a la gestión de negocios y a la gestión pública, respectivamente.

La causa de lo anterior se encuentra en las diversas connotaciones que bien pueden derivar de enfatizar alguno de sus dos componentes: la gestión o su carácter público o privado. Aunque en realidad, su estudio debe considerar la especificidad que produce la interacción de ambos aspectos.

[3]Cabría resaltar entre ellos a quienes Ricardo Uvalle (1982:105-111) ubica como integrantes del pensamiento Ortodoxo; por ejemplo a Luther Gulick y Lindall Urwick, quienes en su obra Ensayos sobre la ciencia de la administración señalaron que en la ciencia de la administración, sea pública o privada, el bien básico es la eficiencia, validando con ello el uso universal del POSDCORB [(p) planeación; (o) organización, (s) asesoría; (d) dirección; (co) coordinación; (r) información; (b) presupuesto] como instrumento universal para una correcta administración.

Hoy día resulta común el tratamiento de la gestión pública exclusivamente como un proceso de gestión, sin mayor consideración de las particularidades y propiedades que le representan su carácter público, dando lugar a su identificación con el proceder propio del ámbito privado. Que dicho sea de paso, ha merecido mayor atención en su desarrollo teórico, si bien de carácter descriptivo y prescriptivo.

Sin embargo, y teniendo la precaución de no caer en este tipo de aproximaciones, resulta pertinente iniciar su estudio a partir del análisis indiferenciado de lo que representa el proceso de gestión, para estar así en condiciones de resaltar sus implicaciones cuando se le acompaña del sustantivo privado, lo que nos permitirá, como punto de partida, marcar distancia de las especificidades que el proceso de gestión manifiesta cuando es referido al sector público.

El análisis genérico de la gestión bien puede iniciarse a partir de su significado etimológico, que por provenir de la palabra latina *gestio-onem*, alude al gestor como un procesador, un hacedor de acciones. De lo que deriva su caracterización como el acto de conducir los asuntos de alguien y ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización.

Un tratamiento por demás interesante de la gestión, circunscrito a la empresa privada, es el que nos presenta D. Gvishiani (1977), para quien la gestión puede designarse convencionalmente como *la organización social de la empresa*, toda vez que "en el centro de todo sistema de gestión se halla el hombre, objeto y sujeto de la misma gestión" (p. 13), por lo que, como consecuencia de que "el hombre es un ser social, y su actividad individual es también social, [es] que la gestión deba definirse, desde el comienzo mismo, como una función social" (p. 44).

Esta aproximación nos lleva a entender a la gestión no como un fenómeno relacionado exclusivamente con asuntos técnicos o procedimentales, sino como una función de organización del trabajo combinado, referida al conjunto de relaciones e interacciones entre los hombres en el proceso de producción, a la organización de la actividad conjunta de los hombres y a su interacción con los medios de producción.

La importancia atribuida por Gvishiani al papel que desempeña la gestión en el terreno de las interrelaciones humanas, como un problema de coordinación al interior de un sistema social, más que un fenómeno referido exclusivamente a asuntos técnicos o procedimentales, nos acerca al tratamiento actual que de ella

hacen Quim Brugué y Joan Subirats (1997) cuando, tomando como referencia la caracterización histórica de la gestión realizada por Peter Drucker,[4] (citado por *Ibíd*), señalan:

> "la gestión no utiliza el saber tecnológico únicamente para mejorar la organización del trabajo (como sucedía en la administración tradicional), sino que también lo utiliza para averiguar cómo puede aplicarlo a la producción y para definir qué nuevos saberes podrían mejorarla. La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua" (p. 12).

Lo señalado por Brugué y Subirats explica las transformaciones que a decir de Michel Crozier (1997) está experimentando hoy día la lógica de los negocios, es decir, la gestión privada. Transformaciones derivadas del uso de la tecnología y de los servicios que se anteponen a la lógica tradicional de la industria del siglo pasado en la que predominaba el consumo-producción en masa. Es así que hoy día la racionalización y el cálculo resultan insuficientes para una correcta caracterización de la estrategia que ha de permitir a las empresas ser exitosas, lo que ha derivado en la necesidad de que la empresa, para estar en correspondencia con estas nuevas condiciones, guíe sus acciones bajo lo que el propio Michel Crozier ha denominado una nueva lógica (*Ibíd*).

Acorde con esta nueva lógica se han venido generando novedosos instrumentos de gestión encaminados a permitir que el gestor cuente, en la coordinación, más que supervisión de los recursos humanos, con nuevas formas de hacer las cosas para dar respuesta a las novedosas exigencias derivadas de las transformaciones que en el terreno empresarial está manifestando esta nueva lógica de producción y reproducción del capital. Todos estos instrumentos de gestión responden a la necesidad de que la

[4]Este autor establece la existencia de tres grandes momentos de la gestión: 1) La revolución industrial (1750-1850), en el que el saber tecnológico se aplica a las herramientas y a los procesos de producción; 2) La revolución de la productividad, en el que el saber tecnológico se aplica a la organización del trabajo, y 3) La revolución de la gestión, en el que el saber se aplica al propio saber.

empresa cuente con las fortalezas demandadas por un mercado más competido y la coloquen en condiciones de hacer un uso más eficaz, principalmente, de los recursos humanos; de ahí que todos estos instrumentos sean tendientes a impulsar las condiciones que permitan un trabajo de gestión dinámico, flexible y, sobre todo, innovador, capaz de dar respuesta a las condiciones de un entorno cambiante. Entorno al que no le van bien la especespecialización y la racionalización sustentada en la producción estándar de artículos encaminados al consumo masivo, como fue lo propio de la llamada administración científica. Una exigencia actual para las empresas privadas es que la nueva forma de hacer las cosas, de gestionarlas, sea de tal naturaleza que responda a los objetivos y condiciones propias del terreno de los negocios (Stewart y Ranson 1997); cobrando así sentido la caracterización que de la gestión nos presenta Les Metcalfe (1997) cuando la define como "el asumir responsabilidades para el funcionamiento de un sistema" (p. 85), o bien, como el "conseguir que determinadas tareas sean realizadas por terceros […], lo cual implica que un individuo o grupo debe ser investido con el derecho y la obligación de velar por la coordinación de los esfuerzos de un grupo" (p. 85), que en el caso de la gestión privada, dicha responsabilidad y coordinación de los esfuerzos humanos ha de estar encauzada a lograr la combinación producto-mercado que optimice los resultados conseguidos por la organización, es decir, en función de los márgenes del beneficio económico. Objetivo fundamental perseguido por toda organización privada dedicada a los negocios.

Las condiciones en que se desarrolla la gestión privada se caracterizan por la exigencia de que la organización sea mayormente competitiva, por lo que el significado de las tareas del sector privado se determina por la necesidad de dar respuesta a las demandas del mercado. Terreno este en el que las únicas voces con derecho a ser escuchadas son las de aquellos sujetos con capacidad de demanda, es decir, con capacidad de compra. Convirtiéndose así la satisfacción de dicha demanda en el objetivo principal a ser alcanzado.

La relación del sector privado con sus clientes se lleva a cabo en el mercado, en donde las obligaciones y los derechos de los participantes se circunscriben a cumplir, por parte del oferente, con las condiciones de calidad del producto o servicio prometidas; en tanto que el derecho de los demandantes deriva del precio pagado por el bien o servicio. Por tal motivo, las transacciones en el ámbito privado son eminentemente comerciales y se ocupan principalmente de la demanda de productos a un determinado precio de mercado.

Otro rasgo distintivo de la gestión en el terreno empresarial corresponde al grado de complejidad en el que se desarrolla, que por ser menor a aquel en el

que se desenvuelve la gestión pública, le merece a Metcalfe (1997) el calificativo de gestión micro, por considerar que “muchas de las soluciones propias de la gestión del sector privado son tratadas al nivel de la organización individual” (p. 81). Por tal motivo, el sector privado opera mediante organizaciones independientes que únicamente persiguen el cumplimiento de sus objetivos, cuya naturaleza ya ha sido señalada.

Partiendo de esta última caracterización, estamos en condiciones de iniciar el análisis de lo que corresponde a la palabra gestión cuando se le acompaña del sustantivo pública. La gestión pública opera en escenarios de mayor complejidad, derivado de que el gobierno actúa mediante grupos de organizaciones interdependientes, por lo que, a decir de Metcalfe, (1997) “los gestores públicos no deben tan sólo gestionar el trabajo de sus organizaciones eficientemente, sino también participar en un proceso estratégico y político, gestionando las transformaciones estructurales a gran escala de los grupos de organizaciones mediante los cuales las políticas públicas son desarrolladas y llevadas a cabo” (p. 80). Lo que ha conducido al citado autor a señalar:

> “Si gestionar es, en general, conseguir que determinadas tareas sean realizadas por terceros, la gestión pública se concreta en conseguir que determinadas tareas sean realizadas por otras organizaciones” (p. 86).

Aunado a lo señalado por Metcalfe, que es un aspecto que marca distancia entre la forma de gestionar los negocios del ámbito privado y la gestión pública, ha de tomarse también en consideración que los objetivos, las condiciones y las tareas del sector público, con respecto a los objetivos, las condiciones y las tareas del sector privado, son los que otorgan a la gestión pública rasgos propios que demandan un tratamiento específico. Máxime si consideramos lo dicho por John Stewart y Stewart Ranson (1997) cuando señalan: “Un modelo de gestión se constituye por sus objetivos, sus condiciones y sus actividades” (p. 59).

En el caso del sector público, lejos se encuentran sus objetivos de poder ser determinados por el mercado, como es el caso del sector privado en el que prevalecen los intereses individuales del oferente y del demandante, sino que, por el contrario, por corresponder al ámbito de operación de la acción estatal, su definición ha de responder al interés público y, en consecuencia, ser producto de la participación colectiva. De esto último deriva el hecho de que la función básica de la gestión pública consista en mediar entre ciudadanos, las más de las veces organizados, que manifiestan su participación mediante presiones, protestas y demandas, por la presencia de intereses, metas, aspiraciones y

valores diversos y contradictorios. Convirtiéndose así la gestión pública en un espacio en donde se articulan relaciones y negociaciones en respuesta a un proceso político en el que las necesidades se debaten y definen colectivamente. A un proceso político que es el que le da presencia y significado al interés colectivo.

El hecho de que el interés al que se dirigen los actos de la gestión pública se caracterice por la presencia de opiniones distintas, con derecho a ser escuchadas y tomadas en cuenta en la determinación de los objetivos que han de perseguirse con las acciones del sector público, le otorga al desempeño gubernamental, y al modelo de gestión pública mediante el cual se ha de manifestar, la obligatoriedad de aceptar y satisfacer requisitos de responsabilidad pública, es decir, de reflejar en sus objetivos las demandas colectivas y la obligación de rendir cuentas ante todos y para todos; la obligación de actuar en pro del interés público y de explicar y justificar sus acciones ante aquellos para quienes van dirigidas.

El ejercicio de la responsabilidad gubernamental también ha de hacerse extensivo a la rendición de cuentas de los impactos alcanzados, que lejos se encuentran de poderse identificar exclusivamente con la prestación del bien o servicio otorgado, que si es lo propio del terreno de los negocios, sino que ha de responsabilizarse al Estado por la efectividad de sus acciones para dar respuesta a las necesidades que le son manifestadas como demandas ciudadanas a través del proceso político, y por el éxito logrado en la negociación y conciliación del conflicto social derivado de la presencia, individual o colectiva, de intereses, valores, metas y aspiraciones ciudadanas.

En consecuencia, el quehacer de la gestión pública ha de ser de tal naturaleza que garantice la recepción y atención de problemáticas derivadas de demandas y presiones sociales, que no por divergentes le han de merecer al Estado la exclusión de unas por la atención de otras. Contrariamente, su acción ha de estar encauzada hacia procesos de conciliación y de búsqueda de un relativo equilibrio que le permita, al Estado, la realización de tareas de gobierno, es decir, de integración y coordinación social y de conciliación de intereses. Por tal motivo, restringir el funcionamiento de la gestión pública a la búsqueda de la mayor eficiencia posible resulta no solamente limitado, sino incluso improcedente, para el cumplimiento de los fines políticos del Estado, como bien lo refiere Ricardo Uvalle (1998) al caracterizar a la gestión pública como:

> “un medio para ordenar la acción del gobierno tomando en cuenta a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de

> los recursos y la cobertura de la agenda institucional. En este sentido, el contexto de la gestión pública se integra por estructuras de poder y por la suma de intereses que concurren en la determinación de las acciones y decisiones de gobierno" (p. 9).

Caracterización que resulta por demás relevante al poner distancia ante aquellas interpretaciones cuyo interés se centra exclusivamente en el aspecto de la gestión, o más aun, emparentándola con la gestión de negocios. No siendo así posible un tratamiento de la gestión pública como un asunto relacionado exclusivamente con la mejor manera de hacer las cosas, sin consideración alguna de que la gestión pública ha de actuar para conciliar una gran diversidad de intereses sociales divergentes.

El considerar a la gestión pública como el acto de asumir la responsabilidad para el funcionamiento de un sistema, referido a las acciones del sector público encaminadas a la consecución de objetivos cuya formulación ha sido producto de la participación colectiva, nos permite resaltar su función, más que de dirección, de coordinación que le permita dar respuesta a las distintas voces que se manifiestan en demanda de atención de sus necesidades. Con lo cual, la acción del Estado, manifestada a través de su gestión pública, estará en condiciones de asumir su responsabilidad ante el todo que integra el conglomerado social, y no de intereses particulares que dificulten la capacidad de funcionamiento del sistema global por la desatención de necesidades y valores compartidos.

En suma, a la gestión pública le corresponde ser el acto mediante el cual se logre la coordinación de los esfuerzos organizacionales para dar respuesta incluyente a las necesidades sociales derivadas de grupos que, por distintos, manifiestan intereses, valores, metas, aspiraciones, opiniones y principios encontrados. Manifestación que debe ser objeto de atención por el Estado y por su actividad gubernamental mediante una acción que, por incluyente, tenga como atributo fundamental la mediación en el conflicto de intereses que le permita el ejercicio de sus funciones de gobierno, es decir, de integración y coordinación social y de conciliación de los conflictos sociales. Por tal motivo, sus impactos, más que los resultados individuales de cada una de los organismos que conforman el sector público, han de estar direccionados a lograr el orden social requerido para la convivencia social civilizada.

Es así como lo público, que acompaña a la gestión del Estado, le otorga a su desempeño la especificidad que le permite poner distancia de las pretensiones por hacer de su comportamiento un símil del proceder de las empresas privadas.

Particularmente por la complejidad que manifiesta su estructura organizacional y por las marcadas diferencias que existen entre sus objetivos, sus condiciones y sus actividades, pero más específicamente porque al Estado, a diferencia de cualquier organismo privado, le compete la función histórica de ser responsable del mantenimiento del orden social indispensable para toda convivencia social; razón por la cual, en el siguiente apartado habremos de referirnos a lo público como atributo sustantivo del Estado, de su administración y gestión pública.

1.4 Lo público del Estado, de su administración y gestión pública

La imposibilidad de sostener la tesis de una sociedad homogénea y en permanente equilibrio, nos conlleva a resaltar las asimetrías de las relaciones entre sus integrantes y la presencia de relaciones de poder a su interior. Asimetrías derivadas, principal, que no exclusivamente, del posicionamiento de los individuos al interior del sistema económico y de su capacidad de demanda para la satisfacción de sus muy variadas necesidades e intereses, no sólo materiales, sino también espirituales, intelectuales y afectivos.

El carácter asimétrico de las relaciones entre los individuos se manifiesta por la existencia de procesos inequitativos de repartición de la riqueza y, en consecuencia, por la calidad de vida de los diversos grupos sociales, pero trasciende al terreno de los valores, las metas, las aspiraciones, los principios, las opiniones, etc., diversificando con ello la participación social, individual o colectiva, de cada uno de ellos, en demanda de satisfacción de sus muy variadas necesidades e intereses.

Corresponde al posicionamiento de los individuos y de sus grupos de pertenencia el determinar el grado de satisfacción de dichas necesidades, aportando con ello una alta dosis de desigualdad individual y social que da lugar a la presencia del conflicto como rasgo definitorio de todo conglomerado social. Conflicto que, de no manifestarse y conciliarse a través de estructuras y mecanismos institucionales, bien podría dar lugar a situaciones de violencia generalizada, material o simbólica, ahondando con ello el conflicto existente.

Ante este dilema, que bien podríamos llamarle de sobrevivencia social, se presentan dos alternativas de atención institucional: el ejercicio permanente de coerción y violencia a través del único facultado para ello: el Estado, o bien, de búsqueda de mecanismos para la atención institucional a través del consenso y la conciliación del conflicto.

El priorizar la búsqueda del consenso y la conciliación del conflicto nos induce a pensar en la necesidad de un espacio que, en palabras de Adrián Gurza (1998), pueda “ser representado como un campo de encuentro, articulador y generador de interacciones con ‘el otro’, con los otros” (p. 78). Interacciones que lejos se encuentren de manifestar relaciones de dominación o subordinación para la satisfacción de intereses particulares, sino que, por el contrario, las relaciones que en él se han de manifestar han de ser de tal naturaleza que garanticen el libre acceso a la participación de todos. Un espacio de relaciones sociales que civilice las diferencias propias de todo orden social.

Este espacio, denominado público, para cumplir con su finalidad de integración social, ha de trascender el espacio de las relaciones privadas, en donde lo privado, por restringido y limitado, se sustrae a la disposición de los otros y a la intromisión de los demás, por estar sujeto a la arbitrariedad y a los intereses individuales. Contrariamente, el espacio público ha de caracterizarse por ser abierto e irrestricto, de libre circulación, disponible para todos, es decir, sin restricciones para la participación del colectivo. De igual modo, este espacio ha de ser visible, manifiesto y no secreto, reservado u oculto, como es lo propio de lo privado, sino que, por el contrario, ha de ser sujeto de transparencia y vigilancia social y, por lo tanto, ser objeto de crítica y discusión permanente, para lo cual, la participación democrática ha de ser su rasgo definitorio.

Finalmente, a este espacio ha de corresponderle ser de interés o de utilidad común; su uso no ha de restringirse a nadie; de él deben gozar todos, la colectividad. Por tal motivo, ha de manifestar el sentido del bien público, del interés público, de la propiedad pública y del bienestar público, es decir, de aquello que debe permanecer bajo el dominio y beneficio de todos; de aquello que no puede permanecer bajo el provecho de pocos por no estar referido a la utilidad, ni al mercado como campo de enfrentamiento de particulares sujetos a sus fortalezas derivadas de la amplitud o restricciones de sus propiedades y capacidad de demanda en el terreno de las relaciones mercantiles.

Todos estos considerandos nos presentan al espacio público como un campo regulador de la conflictividad social, por “su capacidad de generar elementos en común entre quienes frecuentan y forman parte de tal espacio y, por lo tanto, de crear relaciones de identidad entre quienes se presentan como opuestos en otros terrenos de la vida social, típicamente en el terreno de lo económico” (Ibíd: 160-161). De ahí que Gurza Lavalle nos diga:

> "Lo público es una dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses considerados como prioritarios por la sociedad. Más propiamente, lo público es una dimensión social impuesta al Estado por la sociedad bajo una determinada correlación de fuerzas, en la que ésta consigue poner *al margen de la lógica del mercado* un complejo de tareas socialmente necesarias para la reproducción y desarrollo de la sociedad como un todo. Al interior de lo público quedan resguardados los intereses comunes de la sociedad, por lo que es una dimensión que excluye al mercado en la racionalidad de su dinámica interna" (p. 183).

Lo señalado por Gurza Lavalle nos induce a considerar al espacio público como objeto de resguardo indispensable del Estado, evitando con ello que en él se manifiesten las relaciones de desigualdad e inequidad características de todo conglomerado social sin mediación externa alguna, como es lo propio del mercado, regulado sólo por las fortalezas y debilidades de quienes en él participan.

En este sentido cobra relevancia lo señalado por Nuria Cunill (1997) cuando sobre lo público nos dice: "este proceso incumbe centralmente a la sociedad pero atañe al Estado y, sobre todo, a las relaciones entre ambos" (p. 22), particularmente por corresponderle al Estado regular los centros de poder social, específicamente los que derivan del mercado que, dejados a su libre arbitrio, son tendientes a reforzar las inequidades y asimetrías sociales sustentadas en relaciones de propiedad.

Correspondió también a Nuria Cunill (1997) afirmar que "lo público no se circunscribe a la esfera estatal; remite centralmente a la deliberación colectiva de la sociedad para actualizar lo político en la política" (p. 61). Por tal motivo, ha de entenderse a esta última como una práctica tendiente a procesar civilizadamente las diferencias propias a todo orden social, particularmente a través de mecanismos de conciliación social, que no de supresión u homogeneización de intereses, valores, metas, aspiraciones, principios, opiniones, etc., de quienes en él participan.

La imposibilidad de identificar lo público con lo social o con el Estado, nos permite caracterizarlo como un espacio de tensión para con ambas esferas. Respecto a lo social, por manifestarse como un espacio que pone distancia con las relaciones de asimetría que le son propias, en beneficio de unos cuantos, por lo que estos convierten a la sociedad en objeto de su atención permanente para hacer de ella un terreno exclusivo de relaciones mercantiles sin resguardo alguno, mas que por la leyes del mercado, es decir, exclusivamente entre

individuos particulares sujetos a sus propias fortalezas, generalmente bajo un lenguaje moralizante que proclama la igualdad entre los hombres.

En lo que respecta al Estado, han resultado históricamente manifiestas sus intenciones por convertir al espacio público en objeto de su exclusiva definición, sin consideración alguna de que éste ha de responder, en lo fundamental, a una definición propia de la participación social por individuos que, en su carácter de ciudadanos, demandan ser sujetos, y no sólo objetos, del interés que a ellos compete y, en consecuencia, de lo que ha de ser considerado como bien público, interés público, propiedad pública y bienestar público. Por estas razones, este espacio ha de ser entendido no como algo dado, sino como un proceso en permanente construcción por quienes en él participan, y en modo alguno ajeno a tensiones y conflictos que han de ser conciliados mediante la práctica política, cuya más alta forma de realización y de garantía de universalidad de sus resultados corresponde ser a la norma jurídica.

Si bien es la práctica política el mecanismo indicado para generar espacios de participación colectiva y de acuerdos derivados de la confrontación civilizada de intereses, bajo un rasgo sustantivo de voluntad política para generar acciones colectivas, los acuerdos a que ha de dar lugar no pueden ser dejados, en la vigilancia de su cumplimiento y en su implementación, sólo a la voluntad que les dio origen. Resultando así necesaria, para su cabal cumplimiento, la presencia de un mecanismo de garantía y vigilancia permanente que vaya más allá del carácter imperativo de la misma norma: el Estado, quien, por manifestar la capacidad legítima del ejercicio de la coacción física, es la única instancia facultada, por reconocida, para tal fin.

La insuficiencia de la sociedad para depositar en ella la realización universal de los intereses derivados de la práctica política, torna indispensable, para su garantía, la presencia del Estado. Máxime si consideramos que toda relación social dejada a su absoluta libertad de acción refuerza la desigualdad y deriva en el fortalecimiento del poder de los más poderosos, polarizando el conflicto de intereses y generando mayores márgenes de exclusión y marginalidad no sólo política, sino también económica y social, dificultando con ello, sino es que imposibilitando, toda opción de convivencia social civilizada.

El carácter público del Estado lejos se encuentra de permitirnos identificarlo con lo público mismo. El papel que le corresponde es el ser responsable de generar las condiciones en que ha de manifestarse la participación política, por pública, de la sociedad. Propiciando que la interacción política esté normada por la tolerancia, el pluralismo, el diálogo, la libertad, la igualdad política, la

legalidad y la participación; garantizando además el cumplimiento de la ley. Razón por la cual, a decir de Gurza Lavalle (1998), "el Estado juega un papel indispensable en la configuración de lo público, su reconocimiento estatuye lo público y lo garantiza, en primera instancia, por medio de la ley y en última, por el recurso de la violencia" (p. 200).

Adicionalmente, compete también al Estado ser generador de la institucionalidad indispensable que posibilite el marco necesario de identidades entre los actores políticos y el sentido de pertenencia a la categoría ciudadana. Categoría que lejos se encuentra de estar definida, sino que, por el contrario, se encuentra en un proceso de constante construcción a partir de su permanente participación en la definición de lo público y de sus formas de manifestación, como son el interés público, el bienestar público, la propiedad pública, etc. Debiendo también de generar el sentido de pertenencia a una comunidad que, como bien señala Nuria Cunill (1997), "es creada con base en reglas, no a través de meras intenciones" (p. 143); reglas que también han de hacerse extensivas para la regulación de los intercambios mercantiles que por sí mismos dan cuenta de las desigualdades estructurales preexistentes en la sociedad civil.

Tenemos así que el carácter regulador y de garante de lo público, de su institucionalidad y del cumplimento de la norma que de él da cuenta, exige, para su cabal cumplimiento, de un alto grado de autonomía de la propia institución estatal que garantice su capacidad para su ejercicio y lo aleje de toda posibilidad de ser cautiva de intereses particulares, como es lo propio de un Estado corporativo, por lo que la democratización del Estado es una condición indispensable para que disponga de la autonomía necesaria que le permita, a la vez que regular los centros de poder social, ejercer su función como espacio de realización, que no de definición, de lo público. De ahí que Nuria Cunill (1997) diga:

> "La fortaleza reclama la satisfacción por parte del Estado de una serie de requisitos que aluden a su autonomía, es decir a la existencia de una estructura institucional diferenciada y coherente, con capacidad de acción independiente respecto del sistema social; a su representatividad respecto de la diversidad social; y, particularmente, a su capacidad institucional para lograr que el comportamiento de los ciudadanos se guíe por referencia a un orden normativo establecido por el Estado, de acuerdo a los procedimientos democráticos" (p. 229).

El carácter por demás relevante al Estado no lo es en un sentido protagónico, sino de instancia responsable de garantizar la fortaleza de la sociedad en su conjunto. Fortaleza que dé lugar a una redefinición de la relación Estado-sociedad, en la que a le compete esta última ser, en su conjunto, sujeto activo de la definición de lo público, es decir, de lo que es de interés de todos y para todos, y no sólo de y para un sector de ella; un sujeto que además resulte ser activo en su carácter vigilante y crítico del cumplimiento de las funciones encomendadas al Estado en su papel de garante de dicho espacio público.

Las posibilidades de cumplimiento de las funciones encomendadas al Estado han de ser derivadas de su propia capacidad institucional para hacerlas realidad, lo que sólo se podrá lograr por mediación de una correcta práctica administrativa encaminada a la organización de la vida social, particularmente de aquella de carácter público, con lo que cobra sentido lo señalado por Gurza Lavalle (1994a) cuando dice:

> "Si lo público constituye el objeto de estudio de nuestra ciencia y ella se debe a lo público, por lo que ha de estar consagrada a su servicio, es posible proponer que la administración pública como ejercicio profesional sea entendida como el complejo de procesos decisorios, actividades, funciones, y medios tendientes a la mejor resolución de las necesidades públicas según los mecanismos sociales o políticos con que éstas se determinen" (p. 144).

El que corresponda ser a la administración pública la instancia que materializa la voluntad del Estado, no como una voluntad propia, sino como la voluntad de la sociedad derivada de su práctica política, da lugar a que la administración pública se manifieste como una forma de expresión política y no únicamente un asunto referido a consideraciones técnicas o instrumentales, por lo que a ella le compete la satisfacción de las necesidades sociales que han adquirido el estatuto de públicas y, en consecuencia, con derecho de respuesta en la esfera del Estado. Por lo que, a decir de Gurza Lavalle (1998):

> "Lo público aparece tras una máscara de doble rostro que lo subsume al Estado: como institucionalización preformativa de la acción estatal, obligada frente a cierto volumen de intereses sociales, y como reconocimiento del Estado y en el Estado, manifiesto en la cristalización de una determinada institucionalidad que como aparato público administrativo instrumenta dicho reconocimiento" (p. 203).

El cumplimiento del Estado de aquellas funciones encomendadas para garantizar la puesta en práctica de lo público demandado por la sociedad a través de su práctica política, exige que la práctica administrativa del Estado se manifieste con un grado tal de autonomía que la aleje de ser cautiva de intereses particulares que la conviertan en un simple instrumento clientelar de los sectores dominantes de la sociedad. Por el contrario, deberá ser receptiva a las demandas de la sociedad en su totalidad, ante quien deberá de observar un alto grado de responsabilidad pública derivada de la crítica y control permanente de la sociedad misma.

Por tal motivo, el aparato público del Estado no deberá ser, en modo alguno, objeto de apropiación privada ni de influencias de grupos de intereses particulares que lo alejen de su responsabilidad pública, provengan éstos del sector mercantil de la sociedad o de los grupos socialmente mayoritarios, para evitar con ello el manifestar rasgos clientelares o paternalistas que lo desvíen de su responsabilidad de atención del bienestar de todos y para todos, es decir, de lo público, y no sólo de un sector de la sociedad del que correría el riesgo de quedar cautivo por los compromisos adquiridos bajo un modelo de práctica política corporativista.

La naturaleza pública de la administración pública lejos se ha de encontrar de manifestarse también cautiva de los intereses de los grupos internos que la conforman, entiéndase burocracia. Evitando con ello una práctica administrativa autorreferida que la aleje de su responsabilidad pública por tornarla únicamente en instrumento de grupos de interés burocráticos bajo un modelo de función pública patrimonialista y, por lo tanto, ineficaz para la consecución de los fines públicos demandados. Por lo tanto, el ejercicio de la función pública ha de ser de tal naturaleza que garantice una práctica profesional responsable de la gestión para el cumplimiento de los valores sociales encomendados a la administración pública para su cabal observancia, como lo son la equidad, la integridad, la legalidad y la preocupación por el uso correcto de los fondos públicos para la satisfacción de las necesidades públicas.

Por lo anterior, es que también la gestión pública lejos se encuentra de poderse manifestar únicamente como un asunto referido a procedimientos o técnicas administrativas, sino que, a decir de Ricardo Uvalle (1998), “tiene como horizonte el cúmulo de problemas públicos que afectan a lo diverso del público ciudadano, [por lo que] no es un instrumento neutral ni avalorativo, sino comprometido con el sistema axiológico de la vida pública” (pp. 4 y 7).

A la gestión pública le corresponde actuar dentro de una lógica política. Mediante ella, las políticas públicas son desarrolladas y llevadas a cabo en un contexto interorganizacional en el que los resultados particulares de cada una de las organizaciones públicas involucradas pasan a convertirse en uno más de los aspectos indispensables para generar los impactos sociales esperados, políticamente determinados. No en razón de una lógica instrumental y de control de los procesos, sino de una lógica política encaminada a la resolución de los conflictos que se manifiestan en la vida política, por participativa, y que por lo tanto, más que meticulosidad procedimental, exige inventiva y capacidad de innovación, según lo demande la lógica de los mismos procesos políticos.

En consecuencia, a la gestión pública le corresponde ser punto de contacto entre la actividad gubernamental y las demandas ciudadanas que, por provenir de la vida pública y ser resultado de la voluntad y los valores de los grupos sociales organizados, manifiestan una diversidad de intereses sociales antagónicos a los que ha de dar respuesta la acción del gobierno a través de su gestión pública y de su capacidad política para la conciliación de dichos intereses, fungiendo así "como efectivo sistema de contención, organización e implementación para evitar que la acción de los opuestos derive en puntos críticos e insalvables" (Ibíd: 22). Lo que da lugar a la caracterización de la gestión pública como un instrumento de gobierno para incrementar los márgenes de capacidad de conducción social del propio Estado, por lo favorable de sus impactos sociales alcanzados.

De lograrlo, la acción del gobierno podrá estar en condiciones de atender los problemas y las demandas ciudadanas bajo un criterio básico de inclusión de cierto tipo de público en lo público, es decir, de aquel que de manera organizada propugne por una acción de gobierno lejana de priorizar la atención del intereses particulares por encima del interés público, es decir, de todos y para todos; de una acción de gobierno acorde con los cada vez más constantes procesos de participación ciudadana demandante porque el Estado, su administración y gestión públicas respondan plenamente a su carácter público. Lo que no ha sido una constante en los diversos momentos históricos por los que a partir de la época moderna han transitado, como se pondrá de manifiesto en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

EL ESTADO MODERNO Y SUS REFORMAS: DEL ABSOLUTISMO AL NEOLIBERALISMO

El Estado, como forma de organización política de la sociedad, ha sido objeto de estudio de tratadistas de la talla de Aristóteles, Maquiavelo, Montesquieu, Hobbes, Rousseau, Hegel, Carl Schmitt, por citar sólo algunos. Todos ellos aportaron elementos por demás relevantes para su comprensión y marcaron los derroteros por los cuales transitó la reflexión posterior en torno a su naturaleza y desempeño, sin que exista hoy día una teoría del Estado concluida y definitiva. El afirmar lo contrario implicaría obviar su carácter histórico que lo convierte en una entidad en constante transformación, como consecuencia de su carácter dinámico acorde con los cambios acontecidos en el modo de producción capitalista, al cual debe sus orígenes en su etapa moderna por surgir como garante de sus relaciones sociales de producción.

Particularmente nos referimos a la función que desempeña el Estado como instancia de integración social y de coordinación y conciliación de los intereses en conflicto de los individuos y de los grupos que

conforman a todo conglomerado social; función indispensable para generar las condiciones del orden social necesario para la producción y reproducción del sistema capitalista.

A ello se ha abocado el Estado haciendo uso de diversos medios: propiciando la integración territorial en torno al poder centralizado; fortaleciendo la presencia política de la naciente burguesía mediante la división de poderes; instrumentando una serie de medidas de naturaleza intervensionista para subsanar las contradicciones derivadas del desarrollo del capitalismo monopolista, convirtiéndose en el eje central para la resolución de los conflictos sociales, o bien, impulsando su redimensionamiento para dar lugar a una mayor presencia del mercado como instancia de regulación social y de distribución y redistribución de la riqueza. Esto último en plena correspondencia con las transformaciones que hoy día experimenta el capitalismo para dar respuesta al proceso de crisis que enfrenta desde la década de los setentas del siglo que nos antecede.

A lo largo de este proceso, el Estado ha sido co-responsable, por co-participe, del funcionamiento del sistema capitalista, aportando las condiciones necesarias para generar el orden social indispensable para su adecuado funcionamiento. Para ello, las más de las veces, ha priorizado la búsqueda del consenso para reducir los impactos negativos de un sistema económico que, por su naturaleza, es proclive a generar procesos inequitativos en la distribución de la riqueza, con sus consabidos efectos en el terreno del conflicto social.

En este proceso, el papel de sus instituciones ha sido por demás relevante, como es el caso de su administración pública y de su forma de gestionar los asuntos públicos; de tal forma que a cada una de las etapas por las que ha atravesado el Estado a lo largo de su historia, le ha correspondido una forma particular de operar su aparato administrativo. Tal fue la existencia de un aparato altamente centralizado; una burocracia fundamentalmente reguladora; una administración pública interventora; una administración pública reducida, o bien, hoy día, pretendidamente mejorada mediante la aplicación de modelos gerenciales venidos del mundo de los negocios.

Cabría resaltar el éxito de los fines pretendidos en cada uno de estos momentos de ejercer la función administrativa. Juicio que resulta difícil hacerlo extensivo a su etapa actual, por la consideración de que, por sus fundamentos teórico-metodológicos, esta forma de proceder, que recibe el nombre genérico de nueva gestión pública, le imposibilita cumplir con su función de ser garante

de las condiciones generales de reproducción del capitalismo, al restringir sus capacidades para cumplir como instancia de integración social y de coordinación y conciliación de los intereses en conflicto de los individuos y de los grupos que la conforman. Propiciando así una atención individual de fenómenos de naturaleza eminentemente social y dificultando la existencia del orden social requerido para el adecuado funcionamiento del sistema capitalista.

Del éxito alcanzado por la forma de manifestarse el Estado moderno para ser garante de las relaciones sociales de producción capitalista, habremos de dar cuenta en el presente capítulo, particularmente de su desempeño administrativo y de su forma de gestionar los asuntos públicos en respuesta a los requerimientos que le ha presentado el desarrollo del capitalismo, dejando entrever las restricciones que le representa la etapa actual para su desempeño encaminado a lograr el orden social demandado como condición del adecuado funcionamiento del sistema capitalista.

2.1 Fundamentos, atribuciones y funciones del Estado moderno

El Estado moderno se caracteriza por ser un Estado capitalista que ha transitado por distintos modos de manifestar este rasgo. Así encontramos a lo largo de su desarrollo histórico la presencia del absolutismo, del liberalismo, del Estado social de derecho, del neoliberalismo y de una nueva modalidad que empieza a delinearse bajo el rubro de Estado coordinador o Estado de redes, entre otros calificativos.[5] Pero más allá de sus diversas manifestaciones, el Estado moderno presenta un rasgo característico: ser garante de las relaciones sociales de dominación capitalista.

Las relaciones sociales de dominación capitalistas mantienen grandes diferencias con respecto a las relaciones sociales que le precedieron, particularmente por los mecanismos de apropiación de la riqueza que, por estar sustentados en la expropiación de los medios de producción al trabajador, presentaron rasgos novedosos en el surgimiento de este sistema de producción; es decir:

> "la modalidad de apropiación del valor creado por el trabajador constituye a las clases fundamentales del capitalismo, a través de, y mediante, las relaciones sociales establecidas por dicha creación y apropiación. Los

[5]De este último no nos ocuparemos en el presente capítulo, sino en el capítulo IV, dado que de su análisis desprenderemos los aspectos propositivos de la presente investigación.

> mecanismos y consecuencias más ostensibles de esta relación son económicos. La principal –pero no la única- relación de dominación en una sociedad capitalista es la relación de producción entre capitalista y trabajador asalariado, mediante la que se genera y apropia el valor del trabajo" (O´Donnell 1984: 202).

La caracterización del capitalismo en este nivel de abstracción resulta indispensable para la comprensión de los fundamentos y los referentes históricos del Estado moderno, sin que por ello se deje de lado la importancia de los aspectos concretos en que se manifiesta la relación de dominación capitalista, sus diversas modalidades y los conflictos derivados, ya que:

> "Ninguna sociedad es 'puramente' capitalista, aunque su condición de tal tienda a subordinar sus otras dimensiones. En particular, el abarcamiento de una población territorialmente delimitada que hace el Estado en nombre de la nación, suele incluir en grados variantes otros clivajes -étnicos, lingüísticos, regionales, religiosos- cuya conexión con los de clase debe ser estimada cuidadosamente caso por caso" (*Ibíd*: 242).

Sin embargo, el nivel de generalidad con que se analiza al Estado en este apartado, por ser histórico, nos obliga a movernos en este grado de abstracción, cobrando relevancia en este sentido la referencia a las clases sociales como dimensión fundamental de las relaciones sociales, por ser definidas, en tanto aproximación, como aquellas "posiciones en la estructura social determinada por comunes modalidades de ejercicio del trabajo y de creación y apropiación de su valor" (*Ibíd*: 202), lo que determina, a su vez, las diversas modalidades en que se ha de manifestar su constante conflicto por una repartición más equitativa del valor creado.

Las características que adoptó el Estado moderno se presentaron como indispensables en y por el surgimiento de las relaciones sociales capitalistas; particularmente por serle propio a este sistema no sólo la separación de los trabajadores de la propiedad de los medios de producción, sino también la separación del capitalista de los medios de coacción física. Lo primero, como exigencia del capitalista de contar con la mano de obra disponible para el funcionamiento de los medios de producción ahora en su propiedad exclusiva, a diferencia de lo que acontecía en el régimen feudal en donde dicha propiedad se encontraba, de manera directa o en usufructo, en el caso de la tierra, en manos del trabajador, por lo que fue necesario su expropiación como condición

para el establecimiento de las relaciones salariales, que son el fundamento de la apropiación del valor por parte de la clase capitalista.

La separación del capitalista de los medios de coacción física, que tampoco fue un rasgo característico de las relaciones sociales que le precedieron, dio como resultado que la relación que se estableció entre el capitalista y el trabajador fuera fundamentalmente por considerandos económicos, por lo que la coacción que se ejerció en este terreno no fue física, sino económica, por la expropiación de que fue objeto el trabajador en la transición del feudalismo al capitalismo. trabajador que al no contar más con otros medios de sobrevivencia que la venta de su fuerza de trabajo, se vio obligado a involucrarse en un intercambio inequitativo, en beneficio de la clase capitalista que se apropia de la mayor parte del valor creado.

La inequidad de dicho intercambio se encubrió bajo el supuesto de una pretendida libertad de contratación acorde con las condiciones de liberación de que fue objeto el siervo de las relaciones de dominación directa que ejercía el señor terrateniente. Libertad de contratación formalizada en el terreno jurídico, a la que acudieron ambos contratantes en condiciones de una supuesta igualdad y de un acuerdo de voluntades que, sin embargo, por facultar a una de las partes a la apropiación del valor creado, la convirtieron en desigual e inequitativa, y por lo tanto, en contradictoria y de permanente conflicto.

El carácter contractual de las relaciones sociales capitalistas no elimina la desigualdad de las mismas, sino que, por el contrario, la encubre, por presentarse como un acuerdo de voluntades en el que las partes contratantes participan en condiciones de desigualdad en sus fortalezas y por la desproporción de los beneficios obtenidos, por lo que la contradicción y el conflicto se presentan como rasgos característicos de las relaciones sociales capitalistas.

La naturaleza contradictoria y de permanente conflicto de las relaciones sociales capitalistas es un aspecto que de haber permanecido constante, sin mediación alguna, habría de manifestarse, tarde o temprano, en situaciones de violencia generalizada, poniendo en entredicho la vigencia del propio sistema, por lo que resultó indispensable la presencia de un tercer elemento responsable de conciliar el conflicto en grado suficiente que permitiera su reproducción bajo mecanismos de coordinación e integración social. De ahí que:

> “En la inmensa mayoría de los casos, las partes pueden recurrir a un ‘algo más’ que subyace a la habitual probabilidad de vigencia y

> ejecución de los contratos. Ese *plus* es el Estado, cuyas instituciones pueden ser invocadas con el propósito de que ponga para la vigencia de ciertas interpretaciones del contrato, los recursos, no sólo de coacción, que puede movilizar" (*Ibíd* 203).

La conciliación antes aludida, en modo alguno significó el fin del conflicto, pero sí su existencia bajo condiciones tales que no pusieran en riesgo el grado de socialización necesario para el mantenimiento de las relaciones sociales, por lo que la norma, sustentada en la capacidad interventora del Estado para su observancia, desempeñó un papel fundamental para la institucionalización de dicho conflicto.

Es en este sentido que a ese *plus*, llamado Estado, le ha correspondido aportar la dosis de coerción necesaria para el mantenimiento de las relaciones formalmente acordadas, no como un elemento externo a las mismas, sino como parte co-constitutiva, por indispensable, para la vigencia de las relaciones de dominación y para manifestar y hacer valer la voluntad del dominante, aún en contra de la voluntad del dominado.

La garantía otorgada por el Estado para la vigencia de las relaciones sociales capitalistas se ha convertido en el fundamento del propio Estado, por no ser éste un elemento externo de ellas, sino un aspecto fundamental sin el cual la existencia de las relaciones sociales se pondría en entredicho.

Por ser garante de las relaciones sociales capitalistas y un elemento co-constitutivo de ellas, es que no podemos identificar al Estado como un instrumento de clase regulado por la lógica de apropiación del valor, que es lo propio de la clase capitalista. La lógica de actuación del Estado se circunscribe a su función de integración social y de conciliación del conflicto, así como de coordinación de los grupos sociales, es decir, le corresponde una función política, por lo que su capacidad de asignar el calificativo de enemigo, en alusión a la dicotomía amigo-enemigo señalada por Carl Schmitt (1985), nos coloca frente al enemigo de las relaciones sociales capitalistas y, en consecuencia, lo convierte en objeto de aplicación del poder del Estado.

Corresponde a la necesidad de integración social, como elemento indispensable del orden social, ser el referente principal de toda acción del Estado; por lo que todo aquello que dificulte o ponga en riesgo su existencia lo convierte en objeto de su atención para ser erradicado. La atención prestada por el Estado en estos casos, bien puede ser, en última instancia, haciendo uso de

su capacidad coercitiva, cuando no, preferentemente, por medio de la norma o de su capacidad indicativa o de coordinación a través de su propia acción manifestada por medio de sus instituciones, pero siempre con la intención de generar las condiciones indispensable para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas que le dieron origen.

En este sentido, cobra relevancia el interés general como referente de la acción del Estado, no en su carácter ideal o axiológico, sino identificado con su función de ser garante de las relaciones sociales capitalistas, por lo que si "el Estado es el garante de las relaciones de producción, entonces lo es de ambos sujetos sociales que se constituyen en tales mediante esas relaciones" (O' Donell: 207). Es decir:

> "el Estado es el garante de la existencia y reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases, ya que ello está implicado necesariamente por la vigencia y reproducción de aquellas relaciones sociales. El Estado es el garante del trabajador asalariado en tanto clase, no sólo de la burguesía. Esto entraña -lógica y prácticamente- que en ciertas instancias el Estado sea protector de la primera frente a la segunda. Pero no como árbitro neutral, sino para reponerla como clase subordinada que debe vender su fuerza de trabajo y, por lo tanto, reproducir la relación social de la que el Estado es garante" (*Ibíd*: 207).

El papel que desempeña el Estado explica las diversas acciones que instrumenta aún en contra de capitalistas concretos cuando éstos ponen en entredicho dichas relaciones sociales, bien por aplicar una explotación excesiva del trabajo, o bien por lanzarse a una competencia o monopolización, también excesivas, que eliminaría, como tales, a buena parte de los capitalistas, colocando en entredicho el orden y la integración social indispensable para la vigencia y reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

El grado de intensidad con que el Estado se manifieste en su aspecto coercitivo, ha de estar determinado por la eficacia de los otros mecanismos con que cuenta para lograr la vigencia, en condiciones de orden, de las relaciones sociales predominantes. Nos referimos al grado de consenso otorgado por la sociedad para aceptarlas "voluntariamente" por conducto del respeto a la norma o de la aceptación de las directrices emanadas de la actuación de las instituciones estatales; de ahí que el Estado sea un aspecto consensualmente aceptado de la dominación capitalista.

El ser un elemento co-constitutivo de las relaciones sociales capitalistas ha inducido al Estado a ser participe de los cambios y transformaciones experimentados en las condiciones materiales que le dieron origen y que mantienen vigentes dichas relaciones. Tal es el caso de las condiciones que permiten la producción y reproducción del capital en su proceso de acumulación, así como de las diversas modalidades adoptadas por la acción de la clase capitalista y de la clase trabajadora en defensa de sus propios intereses. Defensa que se manifiesta en contra de las fortalezas alcanzadas por la clase contraria, o bien por un sector de ella, considerando la presencia de los conflictos interclasistas.

Al igual que al Estado, también le ha correspondido al espacio público, a lo público, manifestarse como instancia para la resolución de los conflictos derivados del ámbito social. Ámbito en el que predominan relaciones de tipo mercantil y una lógica derivada de las fortalezas y/o debilidades de quienes en ellas participan, por lo que su rasgo principal es el ser excluyente en los beneficios obtenidos y proclive a reforzar la presencia del conflicto de intereses. Debilitando con ello el grado de cohesión e integración social necesario para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

Es así que el espacio público, lo que ha de ser de todos y para todos, ha sido también objeto de disputa y cambios históricos en su forma de manifestar las debilidades o fortalezas de los grupos organizados. En este conflicto, el Estado no ha estado exento de presentarse como objeto de disputa para la atención de los intereses de los grupos organizados que, en diversos momentos históricos y en menor o mayor medida, han hecho de lo público un espacio de representación de sus intereses particulares.

En su desarrollo histórico el espacio público ha tendido a procesos de desnaturalización por manifestarse como espacio privatizado, o bien, corporativizado por la presencia de los intereses privados o de grupos sociales específicos que han girado en torno a un uso político del Estado y de sus instituciones para beneficio propio, lo que le ha representado, al Estado, cambios y transformaciones en su forma de manifestarse, que no en su esencia de ser garante de las relaciones sociales capitalistas, sino más bien en sus modalidades de objetivar dicha esencia; es decir, en sus aspectos normativos, o bien, las más de las veces, en la acción y proceder de sus instituciones para la atención de los intereses en pugna.

Corresponderá precisamente a sus instituciones, como momento de objetivación del Estado, ser el hilo conductor que nos permitirá aproximarnos

a las transformaciones experimentadas por el Estado, por ser ellas, además de la norma, quienes ponen en acto la garantía que representa el Estado para las relaciones de dominación capitalistas; por ser ellas la cristalización de los recursos coercitivos en manos del Estado, por su capacidad de ejercer poder al respaldar sus decisiones en la facultad de imponer sanciones. Finalmente, porque ellas son el medio a través del cual el Estado instrumenta toda una serie de acciones encaminadas a sustituir la violencia, como forma de imposición, por la búsqueda del consenso, como mecanismo de coordinación. Consenso indispensable para lograr el grado de legitimación necesario de sus acciones que le permitan alcanzar el relativo equilibrio del conflicto que es propio de la sociedad capitalista.

La referencia a las instituciones, en plural, representa aún un complejo problema para su uso como hilo conductor para analizar las transformaciones históricas del Estado, considerando la gran diversidad e importancia de todas ellas en la objetivación de Estado como garante de las relaciones sociales capitalistas, por lo que su análisis rebasaría en mucho la delimitación del presente estudio, cobrando importancia, en este sentido, lo que al respecto señala Ralph Miliband (1978):

> "Estas instituciones -el gobierno, la administración [pública], el instituto armado y la policía, el poder judicial, el gobierno subcentral y las asambleas parlamentarias- son las que constituyen 'el Estado'. En estas instituciones descansa el 'poder del Estado' y a través de ellas se esgrime, en sus diferentes manifestaciones [...] Por supuesto, sistema estatal no es sinónimo de sistema político. En este último, por ejemplo, figuran muchas instituciones, partidos y grupos de presión, que tienen importancia capital en la actividad política y afectan vitalmente a las operaciones del sistema estatal" (p. 54).

Más aún, del universo de instituciones señaladas por Miliband, habremos de referirnos específicamente a una, que es la que nos compete como objeto de estudio: la administración pública y su forma de gestionar los asuntos públicos, haciendo las consideraciones necesarias al resto de ellas cuando resulte el caso.

La posibilidad de que sea la administración pública el hilo conductor para el análisis de las transformaciones históricas del Estado moderno, deriva de ser ella una forma de su objetivación para manifestar poder y dominación, pero también una forma de objetivación del Estado que produce poder. Por tal

motivo, la dominación, que es un rasgo esencial del Estado, históricamente se ha manifestado también a través de su administración pública y ha dado cuenta de sus transformaciones, por ser un aspecto co-constitutivo del Estado, y nunca un fin en sí misma, sino un medio que a través de la satisfacción de ciertas necesidades sociales, y en cierto grado, posibilita la presencia del consenso social necesario para legitimar la existencia del Estado y la reproducción de las relaciones sociales que le dieron origen.

2.2 El Estado absolutista: centralización y consenso

La primer forma de manifestarse el Estado como garante de las relaciones sociales capitalistas correspondió al llamado Estado absolutista, por lo que su análisis resulta fundamental para comprender no sólo su posterior desarrollo, sino también porque es durante este período cuando el Estado moderno adquiere las características que conserva hasta hoy día, no obstante las transformaciones en su forma.

Lo propio del Estado absolutista fue su nacimiento en medio de complejas relaciones de conflicto por el poder entre la aristocracia feudal y la naciente burguesía. La primera, en lucha por no perder su posición privilegiada derivada de la propiedad sobre la tierra que durante siglos le representó ser la fuente de su dominación; en tanto que la segunda, en lucha constante por obtener una posición que le garantizará su supremacía como clase económicamente dominante y para imponer el naciente modo de producción sustentado en relaciones salariales para la explotación del trabajo.

El Estado absolutista le representó a la naciente burguesía el contar con un excelente aliado para lograr sus propósitos de dominación y supervivencia económica, como consecuencia de la centralización y protección militar que le demandaba el libre tránsito de sus mercancías. Considerando que bajo el modelo feudal únicamente contaba con esta garantía en el territorio de competencia de cada señor feudal, existiendo una tierra de nadie que la hacía presa fácil de constantes asaltos, pero además, por la derrama económica que le representaba el pago en cada uno de los feudos para contar con el permiso correspondiente para efectuar sus transacciones mercantiles en cada uno de ellos.

La unificación territorial le resultó urgente a la burguesía como garantía de protección y de pago de un impuesto único, lo que sólo fue posible por la unificación política y militar en la figura del monarca; de ahí el surgimiento de los

Estados nacionales que le brindaron la protección demandada. Por su parte, al rey le representó, no sin cruentas luchas, el contar con tal poderío que dio lugar al surgimiento del régimen absolutista, representado en su grado extremo en la figura del llamado "rey sol", Luis XIV, en quien se materializó la célebre frase "el Estado soy yo". Lo que da cuenta del poderío obtenido al convertirse en fuente legitima de toda acción de dominación al concentrar en su persona no sólo el poder de ejecutar, sino también de legislar y de procurar justicia.

En este período fue cuando el poder centralizado alcanzó su máxima expresión como el medio más eficaz para gobernar a la sociedad. No solamente por el ejercicio de la violencia, sino también por la obtención del consenso necesario para legitimar sus acciones, por la atención brindada a las apremiantes necesidades de sus gobernados. Es decir que:

> "El desenvolvimiento del poder estatal no descansa únicamente en su aceptación violenta. Si es racionalizado mediante tecnologías como las que sustenta la ciencia de la policía, entonces asegura no sólo la productividad en su seno, sino la eficiencia que lo caracteriza como poder realizador, protector y constructor a favor de los súbditos. Con la ciencia de la policía, la dominación estatal se ejerce sin violentar las relaciones de poder que el mismo tiene que salvaguardar en su favor" (Uvalle 1993: 316).

Correspondió a la ciencia de la policía ser la tecnología de poder que dotó al rey del consenso necesario, pero a la vez, para manifestar actos de dominación indispensable para reforzar su presencia como centro del poder social. De ahí la afirmación que presenta Max Weber (1984) cuando dice:

> "toda empresa de dominio que requiere una administración continua, necesita por una parte de la actitud de obediencia en la actuación humana, con respecto a aquellos que se dan por portadores del poder legítimo y, por otra, por medio de dicha obediencia; la disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción; es decir, el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración" (p. 1058).

Como consecuencia de la centralización política, en contraparte a la desarticulación política característica del la época feudal, el ejercicio administrativo también demandó este rasgo de centralización, en contraposición a la administración ejercida en el feudalismo que se caracterizó por ser

dispersa, indefinida, multifuncional, personalizada y altamente indiferenciada, es decir, que las tareas adoptadas para la dominación política por la vía del consenso exigieron:

> "Un cuerpo único, ubicado en el centro del reino, que reglamenta la administración pública en todo el país; el ministro en persona dirige casi todos los asuntos interiores; en cada provincia, un solo agente se encarga de todos los pormenores; no hay cuerpos administrativos secundarios ni cuerpos que puedan actuar sin previa autorización; tribunales de excepción juzgan los asuntos de interés de la administración y protegen a todos sus agentes. ¿Qué es eso sino la centralización que conocemos?" (Tocqueville 1996: 143).

Habiendo correspondido a la ciencia de la policía ser la tecnología de poder característica del Estado absolutista, en tanto ejercicio administrativo encontró su fundamento en las ciencias camerales. De ahí que José Juan Sánchez (2001) diga:

> "El Cameralismo es un estudio de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con el propósito de potenciar el poder del Estado absolutista. El Cameralismo significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa ha sido racionalizada. El Cameralismo fue una tecnología administrativa, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública" (p.p. 65-66).

En suma, correspondió al Estado absolutista ser garante en el surgimiento de las relaciones sociales capitalistas al propiciar las condiciones materiales indispensables para el libre tránsito de las mercancías y permitirle no distraer el proceso de acumulación mediante el exagerado pago de impuestos por dicho tránsito. Al convertirse el Estado en el depositario exclusivo del poder militar, garantizó el respaldo no sólo para el libre tránsito referido, sino también la garantía para el mantenimiento de las relaciones salariales que, por inequitativas, resultaron ser, desde su origen, motivo de conflicto entre las partes involucradas: el capital y el trabajo.

La fragmentación social derivada de la culminación de las relaciones de vasallaje, propias del feudalismo, sólo fue posible revertirla mediante la sustitución del paternalismo feudal por la presencia del monarca como nueva figura responsable de su cuidado a partir de los servicios públicos prestados

a través de la administración pública como elemento de mediación entre el Estado y la sociedad civil. En este contexto, la interpretación del Cameralismo sobre el Estado, como responsable de propiciar la felicidad de los gobernados, desempeñó un papel fundamental para dotarlo del consenso y la legitimidad social necesaria, como bien lo manifiesta Juan Enrique Von Justi (1996):

> "se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos" (p. 21).

Fue durante el absolutismo cuando el Estado moderno manifestó los rasgos sustantivos que hasta hoy día, más allá de su forma, corresponden a todo Estado: ser garante de las relaciones sociales capitalistas y desempeñarse como mecanismo de integración social, de coordinación de los grupos sociales y conciliación de los conflictos derivados. Desde entonces, su proceder, como forma de organización de dominación de la sociedad, le exigió ser centro del poder y depositario de la violencia legítima como condiciones indispensable para lograr sus cometidos históricamente asignados, pero a la vez, para manifestar una acción proclive a priorizar la búsqueda del consenso a partir de su atención de la problemática social derivada del desarrollo del capitalismo y de sus contradicciones engendradas, como condición para su propio desarrollo.

En este contexto difícilmente pudieron haberse desarrollado las condiciones propicias para dar lugar a la presencia de un espacio público referido a lo que es de todos y para todos. Considerando que la contraposición entre lo público y lo privado sólo adquiere significado histórico con la separación entre el Estado y la sociedad. Lo que durante este período no resulta ser muy claro. Para ello fue necesario que "la escisión del poder soberano se [expresara] en la separación entre el presupuesto público y los bienes domésticos, con la formación de la burocracia de Estado y el ejército profesional, que se desprende del entorno privado de la corte, es decir, en la superación de las formas de patrimonialismo con la disociación entre patrimonio público y hacienda personal. Se trata de un proceso lento y gradual que tendrá en la 'sociedad cortesana' un punto ambiguo de transición: en ella precisamente la cosa pública sigue siendo indistintamente propiedad del rey" (Rabotnikof 1977: 27). Sin embargo, las condiciones para su surgimiento empezaban a delinearse.

Correspondió a los procesos histórico-sociales modificar la forma del Estado moderno, particularmente al desarrollo del capitalismo. A este último, habiendo alcanzado tal grado de madurez, le resultó indispensable liberarse de las

trabas que le representaba la presencia de la monarquía absoluta, ya que si bien el "absolutismo fomentaba las empresas capitalistas privadas mediante una política económica mercantilista, con el fin de incrementar sus ingresos, de continuo ingería en el proceso económico para reglamentarlo" (Kühnl 1971: 62). De ello nos da cuenta lo señalado por Juan Enrique Von Justi (1996):

> "Siendo el alma del comercio, el crédito y la buena fe, el Gobierno debe hacer una ordenanza que regule el cambio, como también todo lo que concierne a la navegación, y sobre todo hacer observar una justicia exacta e imparcial en todos los negocios del comercio. Él debe tener almirantazgos y tribunales que los regulen, en los cuales los comerciantes no deben ser admitidos por jueces, cuidando que todo corra con orden y de modo más ventajoso para el público" (p. 85).

Tales fueron las condiciones que enfrentaron al Estado absolutista a la necesidad de modificar su forma de manifestarse como garante de las relaciones sociales capitalistas cada vez más predominantes, por considerar que su proceder, más que una garantía, se había convertido en una limitante para sus objetivos de encumbramiento como clase social dominante.

2.3 El Estado liberal: avances y retrocesos

Fue la interferencia económica del absolutismo el elemento fundamental, que no el único, que propició la demanda de la burguesía por transformaciones en la forma y el proceder del Estado. Esto bajo la consideración de que todo tipo de regulación económica resultaba restrictiva para la existencia de la libre concurrencia, del desarrollo de los particulares y del libre juego de la ley de la oferta y la demanda como elemento regulador del mercado. Condiciones indispensables para que, de acuerdo a las leyes naturales, se presentara en forma inmediata el bienestar común. Bajo el supuesto de que alcanzado el bienestar individual, el bienestar general se presentaría automáticamente, por considerar que:

> "El poder económico de cada propietario de mercancías se sitúa dentro de una escala de magnitudes en la cual no pueden ejercer influencia sobre el mecanismo del precio, por lo que nunca puede llegar a constituir un poder sobre otros propietarios de mercancías.

> Bajo las condiciones indicadas, tenía que resultar necesariamente un equilibrio entre la oferta y la demanda o, dicho en otras palabras, un funcionamiento de la economía desprovisto de crisis" (Kühnl 1971: 80).

La apuesta del liberalismo en el mercado como elemento de coordinación e integración social fue acompañada de una postura antropológica que manifestó una fe a ultranza en la bondad del individuo, por lo que toda forma de intermediación que restringiera su capacidad de elección sería contra natura. Fue así como la actividad política y el Estado, como acciones de desconfianza y de control sustentados en la violencia, fueron erradicadas del discurso y la propuesta liberal por una sociedad de iguales, gobernada por la razón y los preceptos morales.

Este individualismo, característico del liberalismo a ultranza, fue la consigna principal de su propuesta teórica para restringir la presencia del Estado en la vida social, demandando su intervención exclusivamente a funciones de orden y de vigilancia. Lo que fue propicio para caracterizar al Estado, en este período, como un Estado gendarme.

Sin embargo, la naturaleza política del Estado absolutista le representó a la burguesía la necesidad de enfrentarlo en este mismo terreno, por lo que le resultó indispensable el uso de la violencia física para derrotarlo. Tal fue el papel desempeñado por la Revolución Francesa. Además, necesitó instrumentar otras acciones que garantizaran el éxito de su contienda, como lo fue el impulso a la división de poderes como contrapeso al poder absoluto representado en el monarca, y para mayor garantía le resultó urgente hacerse del poder legislativo para lograr su permanencia como clase políticamente dominante, buscando así convertir al parlamento en la institución central del Estado liberal.

Su pretensión por restringir la actividad del Estado le demandó acciones eminentemente políticas, que al manifestarse por la vía del derecho, derivado del mandato legislativo en manos de la burguesía, le otorgó a ésta la posibilidad de participación política directa. Con ello, su control del Estado quedaba garantizado en contra de toda pretensión autoritaria y restrictiva para su propio desarrollo. Fue así que lo económico y lo social fueron demandados como áreas exclusivas de su intervención por la vía del mercado, en tanto que lo político habría de corresponder al área exclusiva de la participación del Estado, por su identificación restringida con atribuciones de policía para el mantenimiento del orden, debiéndose de abstener de toda intervención en la esfera de acción de los particulares, es decir, económica. Cobrando así significado la división histórica entre Estado y sociedad.

Esta pretensión por delimitar claramente las áreas de participación del Estado y de la sociedad denotaron, a su vez, su pretensión por hacer de la vida social un algo predecible y en consecuencia manipulable para sus propios fines e intereses, convirtiendo así, en lo general, a la razón en el juez último de toda forma de actividad humana y, en lo particular, al cálculo racional como parámetro de medición de la actividad económica. Este principio de racionalidad ilimitada habría de manifestarse en el ámbito de las relaciones humanas a través de la norma, como la "expresión suprema de la voluntad general".

Sin embargo, lejos estuvo de hacerse realidad esta pretensión por delimitar las áreas de actividad del Estado a lo político y a la sociedad a lo económico, toda vez que la propia acción de la burguesía, en sus medios y sus fines, manifestó ser una acción eminentemente política, como bien lo señala Carl Schmitt (1985):

> "Todas las nociones políticas han sido cambiadas y desnaturalizadas por el liberalismo del último siglo de manera peculiar y sistemática: Como realidad histórica, el liberalismo no pudo sustraerse a los "políticos" más que cualquier otro movimiento humano, y todas sus neutralizaciones y despolitizaciones (de la educación, de la economía y de las demás áreas) tienen un significado político" (p. 66).

Resalta en este sentido el aspecto ideológico del discurso del liberalismo, que bajo una pretensión humanitaria e individualista encubría sus verdaderos fines por encumbrar la actividad económica de la clase capitalista a través del mercado, sin restricción alguna que limitara su instinto de acumulación, que es lo propio de su lucha por la prominencia de sus intereses. Esto último hubo de volver utópica la presencia de una ética social acorde con principios morales de bienestar general, por lo que, desde entonces, el parámetro fundamental para juzgar el éxito de sus acciones ha sido el de rentabilidad financiera.

Por su parte, al Estado, por las necesidades del capitalismo, le fue exigido desarrollar una mayor participación en la vida social y económica, al manifestarse que el libre mercado posee en su lógica un alto grado de desprotección social de la fuerza de trabajo; máxime si esto le ha de representar la consecución inmediata de sus objetivos de rentabilidad financiera. Bajo esta dinámica hubo también de erradicarse la libre competencia como rasgo característico del mercado, dando lugar así al surgimiento de los grandes monopolios y a la concentración de la riqueza, es decir que:

> "En la misma medida en que la sociedad constituida por productores de pequeñas mercancías se fragmentó para dar lugar, por una parte a empresas mayores sobre base industrial, y por otra parte a una enorme masa de millones de obreros, dicha pretensión perdió toda su credibilidad. Ya no se podía hablar de una competencia libre entre pequeños empresarios y grandes empresas, que muy pronto comenzaron a desarrollar prácticas monopolistas.
>
> Dicho proceso hizo insostenible por más tiempo el concepto liberal del Estado: el Estado ya no se podía contentar con normas generales, de contenido neutral, sino que tenía que configurar el contenido de la esfera social que el mercado liberal no era capaz de producir" (Kühnl 1971: p.p. 85 y 87).

Resultó sintomático que ante las restricciones derivadas por convertir al mercado en elemento exclusivo de coordinación e integración social, a la vez que en responsable del bienestar social, la teoría liberal haya tenido que remitirse a un elemento exógeno para subsanar las contradicciones y las limitaciones derivadas de su modelo económico-social. Este elemento, por ser propio de la moral, hizo recaer la responsabilidad por la búsqueda del bienestar social en el ámbito del deber ser, condicionado por la buena voluntad de los participantes, en olvido de que la característica de todo hombre es el ser un individuo de intereses, metas, aspiraciones, opiniones y valores propios y, en consecuencia, en lucha permanente por su satisfacción, por lo que restringir el asunto del bienestar general al ámbito de la conciencia personal resultó altamente improbable de tener éxito en los hechos, como bien lo manifestaron los acontecimientos subsiguientes en el desarrollo histórico de la sociedad y del Estado.

De lo anterior da cuenta lo señalado por Adam Smith (citado por Valdés 1999), uno de los principales teóricos del liberalismo, quien al percibir dichas insuficiencias hubo de manifestar "su creencia en que el comportamiento de la gente estaba motivado por emociones, más que por la razón, y en que era necesario algún tipo de regulación para lograr la armonía entre la conducta individual y el resultado de la acción colectiva [...] Pero fue sólo en su análisis económico donde identificó un conjunto claramente demarcado de emociones productoras de regularidad en la conducta individual y una fuerza reguladora, a la vez natural y confiable, que armonizaba esta conducta con el objetivo colectivo ya definido de maximización del producto. Las emociones eran aquellas relativas al *self-interest* o interés individual, y la fuerza natural de regulación era el mercado competitivo" (p. 24).

En este contexto, y por las razones antes aludidas, hubo de manifestarse el fortalecimiento del Estado como instancia de mediación social indispensable para contener los efectos derivados del conflicto al interior de la sociedad civil, no obstante las pretensiones de la clase capitalista por convertir el espacio social en una instancia de autorreprodución y de competencia exclusiva de los intercambios económicos, pretendiendo dejar exclusivamente en responsabilidad del Estado todos aquellos aspectos referidos a la actividad política y de resguardo de los derechos naturales y de seguridad de las personas y la propiedad privada, con lo que adquirió sentido histórico la división entre lo político-público y lo económico-privado; es decir, que la división entre el Estado y la sociedad obtuvo carta de naturalización.

El surgimiento de este espacio de representación social, que es lo público, lejos estuvo de manifestar el carácter general proclamado en el discurso liberal. A él le correspondió ser portavoz estricto de los intereses de la fracción social de la burguesía en demanda de la afirmación de sus propios derechos ante el Estado, por convertir a éste en objeto de sus críticas constantes mediante el surgimiento de la llamada opinión pública y de una prensa libre que funcionaron como contrapeso al principio de autoridad del Estado, por lo que desde su origen demandaron la existencia de un principio de control sobre dicho poder. Este espacio público se caracterizó por la defensa de los propietarios privados quienes, a través del parlamento y los partidos políticos, hicieron de la norma jurídica un instrumento acorde con las necesidades del tráfico mercantil, libre de toda regulación por parte del poder del Estado.

En consecuencia, como lo manifiesta Gurza Lavalle (1998), “lo público moderno resultó una construcción emanada de la maduración de la sociedad civil burguesa, enderezada por ésta hacia el Estado como mediación racionalizadota del poder, a través del ejercicio contundente de la crítica” (p.p. 117-118). Es decir, que lo público surgió como un espacio de mediación ante el poder del Estado, en el que una fracción de la sociedad, los privados poseedores, pudieron ser activos participantes de su voluntad, directa o indirectamente por la vía parlamentaria y de los partidos políticos.

Estos cambios experimentados en el terreno de la actividad económica y del papel cada vez más activo otorgado al Estado, hubieron también de manifestarse en el ámbito de la administración pública, en donde la pretensión inicial fue restringir su radio de acción exclusivamente a funciones de vigilancia, sustituyendo la reglamentación estatal por la autorregulación y autoadministración social. Sin embargo, el terreno ganado por la presencia del Estado en el ámbito económico y social hubo de manifestarse en su

proceder administrativo. De tal forma que éste presentó los mismos rasgos de centralización característicos del régimen absolutista, como bien lo manifiestó Alexis de Tocqueville (1996):

> "Estoy de acuerdo en que la centralización es una hermosa conquista, convengo en que Europa nos la envidie, pero sostengo que no es ninguna conquista de la Revolución. Por el contrario, es producto del Antiguo Régimen y me atrevería a agregar que es la única parte de la constitución política del Antiguo Régimen que ha sobrevivido a la Revolución, porque fue la única que pudo acomodarse al nuevo estado social que creó esta revolución" (p. 119).

Gradualmente la administración pública del Estado liberal retomó sus funciones originarias de naturaleza política y de búsqueda del consenso para las actividades del gobierno, características también del régimen absolutista en la figura cameralista. Particularmente nos referimos al fortalecimiento del poder ejecutivo que atrás dejo la pretensión de división de poderes, como exigencia de la pronta respuesta que le demandaba al capitalismo la atención de asuntos de naturaleza económica, como lo fueron la administración de aranceles, de los precios, del aprovechamiento de los recursos naturales, etc. Todo ello como consecuencia de la facultad política reglamentaria asignada a la administración pública. Fue así que:

> "Se demandaba una serie de acciones, de medidas de la acción social organizada predominantemente, con repercusiones fácticas sobre la sociedad, que no necesariamente eran negociadas por la vía de los partidos. La acción estatal, que incluye en nuestro esquema a la acción gubernamental [administración pública], tuvo que llevar adelante negociaciones políticas, que si bien podían ser registradas por los partidos, requerían de un tipo de acción totalmente desfasada del poder legislativo. Piénsese en medidas económicas de corto plazo como aranceles, emisión o problemas de paridad de la moneda. La llegada del siglo XX, por las características mismas de la economía, la comunicación, el intercambio, demandó una negociación política pronta que esquivaba al partido político y su rango de acción" (Reyes 1986: 69).

Fueron los mismos hechos históricos que demandaron la transformación del Estado absolutista en Estado Liberal, es decir, el desarrollo del capitalismo, los que hubieron de encauzar el papel desempeñado por el Estado en el contexto de las relaciones sociales capitalistas y en su función como elemento

de integración social, de coordinación de los grupos sociales y de conciliación del conflicto derivado, modificándose su forma, más no sus fundamentos y su función histórica asignada.

En este contexto del desarrollo del capitalismo y del Estado moderno se presentó la necesidad de modificar nuevamente su forma, para encauzar las nuevas condiciones derivadas de las transformaciones acaecidas en el terreno económico y de participación social, particularmente del espacio público. En este último hubo de manifestarse abruptamente la demanda por una participación social más incluyente, particularmente de la clase trabajadora que, como resultado de su crecimiento y mayor organización, hizo acto de presencia en la vida política. Dando así inicio un nuevo momento del desarrollo del Estado moderno: el Estado social de derecho.

2.4 El Estado social de derecho: fortalecimiento de la autonomía relativa del Estado

El desarrollo histórico del Estado moderno dio lugar a que los rasgos normativos del Estado social de derecho encontraran su antecedente más inmediato en el régimen constitucional surgido en la transición del Estado absolutista al Estado liberal. Fue durante este período cuando:

> "la dominación política al quedar consagrada en las constituciones, [denotó] que las técnicas y tecnologías que hacen posible la estabilidad y la seguridad del Estado, [fueran] salvaguardadas al dotarlo de atribuciones que tiran a la eliminación de sediciones, conspiraciones y tentativas de golpe de Estado.
>
> En las constituciones se encuentran los resortes ocultos que dan cuerpo a la dominación política. No son documentos retóricos ni magnificadores. Son la plataforma que hace posible que los medios del Estado sean utilizados con simulación, resaltando las formas políticas de las instituciones 'democráticas', las cuales conceden el goce de los derechos formales" (Uvalle 1993: 320).

Lo mismo puede afirmarse de las condiciones económicas derivadas del desarrollo del capitalismo. Condiciones que al evidenciar la necesidad de intervención estatal ante la situación provocada por la presencia de monopolios, pusieron al descubierto lo falaz que resultaba sustentar dicho desarrollo en la

libre competencia, sin intermediación alguna del Estado para regular las fallas del mercado como elemento pretendidamente exclusivo en los procesos de distribución de la riqueza y de los intercambios comerciales.

Durante este periodo resultó relevante la demanda de los trabajadores por mejorar sus condiciones de trabajo y de vida mediante una mayor participación por la vía legislativa y de presión hacia el Estado para que regulara los excesos derivados del sistema capitalista. Lo cual fue resultado del propio desarrollo del capitalismo al propiciar el surgimiento del llamado trabajador colectivo, en consecuencia de los cambios experimentados en sus procesos productivos por el establecimiento del trabajo en serie, dando lugar así a una nueva forma de organización social: el sindicalismo.

Un factor determinante que propició la mayor participación del Estado en los procesos económicos y sociales fue la crisis de 1929. Toda vez que ante la evidencia de la incapacidad del mercado como elemento regulador de los procesos sociales y económicos, le correspondió al Estado instrumentar una serie de medidas de naturaleza intervencionista para subsanar las contradicciones derivadas del desarrollo del capitalismo monopolista que, al manifestar la fragilidad de un sistema sustentado exclusivamente en la libre competencia, dio lugar a condiciones de un capitalismo inmediatista en la búsqueda desenfrenada de los mayores montos de riqueza posible, aun en detrimento de sus propios fundamentos por restringir sus capacidades de acumulación ante los límites impuestos al consumo. Generando así las condiciones de sobreproducción que caracterizaron la crisis antes referida.

Los fundamentos teóricos del sistema liberal también fueron cuestionados por el surgimiento de un nuevo marco conceptual que, contrariamente, enmarcaba las posibilidades del desarrollo en una mayor intervención del Estado en los procesos productivos y distributivos: la teoría Keynesiana. Esta teoría “afirmaba que los principales defectos de la sociedad en que vivimos son su incapacidad para proporcionar pleno empleo y su arbitraria y desigual distribución de las riquezas y de las rentas, [por lo que] propuso un papel más activo por parte del Estado, convirtiendo a éste en un ente generador de empleos a través de grandes inversiones públicas y además haciéndolo un agente protagónico en el proceso de redistribución de las rentas, a través de los impuestos progresivos” (Duran 2001: s/p).

Como consecuencia de los cambios experimentados en la mayor participación del Estado en los procesos económicos y sociales, hubo de manifestarse

el fortalecimiento del poder ejecutivo, dando así lugar al surgimiento de los regímenes presidencialista sustentados en el marco constitucional (Córdoba 1997), de lo cual obtuvo no sólo su mayor presencia política como centro del poder, sino también el grado de legalidad necesario.

La necesidad de sustentar en la norma los cambios demandados propició reformas sustantivas al marco constitucional, para que en él no únicamente se consideraran los preceptos necesarios para fortalecer al ejecutivo, sino también aquellos dirigidos a fortalecer la presencia del Estado como instancia reguladora de los procesos productivos y distributivos. Esto último mediante la inclusión de los derechos sociales que convirtieron la atención del bienestar público en una responsabilidad del Estado. Con ello, también se dio lugar a la institucionalización de la participación social por la vía del sufragio universal, como fuente de poder del propio Estado, fortaleciendo los mecanismos institucionales de participación por la vía de la democracia representativa, que si bien le dotó del grado indispensable de legitimidad y consenso para instrumentar los cambios requeridos, también derivó en el surgimiento de procesos corporativistas.

Esto último derivó de la transformación que experimentó la relación misma entre el Estado y la sociedad, por dar lugar a un creciente intervencionismo estatal en el terreno social. Convirtiéndose así el Estado en el eje central para la resolución de los conflictos sociales, a la vez que en instancia fundamental para la atención de las condiciones de vida del grueso de la población, dando lugar a un proceso de interdependencia entre ambas esferas, con lo que, a decir de Nuria Cunill (1997):

> "[se crearon] las condiciones para el desarrollo de una matriz de articulación política y social que implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización) respecto de la actuación del Estado, a la vez que una dependencia de éste respecto de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas" (p. 203).

El Estado se volvió entonces objeto de búsqueda permanente de influencia por parte de los grupos organizados de la sociedad para ser participes de sus beneficios manifestados a través de sus políticas públicas, que por estar encaminadas a la satisfacción de los intereses particulares, mas que del interés general, dieron lugar a un vaciamiento de sentido y de contenido de la esfera pública. De aquella referida a lo que es de todos y para todos, y, en

consecuencia, se restringió toda posibilidad de manifestación democrática por la vía del espacio público.

Con ello, las propias instituciones creadas para manifestar la presencia de lo público ante el Estado, mediante una permanente crítica y demanda de atención al interés general, fueron también objeto de drásticas restricciones: la prensa, por convertirse en una instancia crecientemente manipulada; los partidos políticos, al dejar de representar el mandato de sus bases y representar exclusivamente los intereses particulares de sus dirigentes, y, finalmente, el propio parlamento, que se convirtió en "lugar de encuentro de sujetos vinculados por el mandato de su partido" (*Ibíd*: 36). Con todo ello, los procedimientos tradicionales de discusión se sustituyeron por el juego de presiones y contrapresiones propias de la negociación extraparlamentaria.

El carácter corporativo que adquirió la relación Estado-sociedad derivó en un desplazamiento de lo público por parte de los intereses privados y de las asociaciones de interés, que lejos de representarle al Estado su fortalecimiento como instancia autónoma, lo que en realidad manifestó fue su debilitamiento, al quedar cautivo de la necesidad de dar respuesta a los intereses de aquellos grupos de quienes obtenía su propio grado de legitimidad y de consenso político.

En suma, al asumir el Estado funciones sociales "la esfera política propiamente tal resulta vaciada de contenido o bien, anulada en sus posibilidades de actuación práctica. Tácticamente, ella queda circunscrita a la exposición pública de intereses particulares y por tanto, restringida a determinados miembros del público como personas privadas, a través de sus organizaciones y partidos. La esfera pública-social experimenta pues no sólo una recomposición sino una abierta desnaturalización al dejar de mediar entre el Estado y la sociedad para integrase a aquel" (Gurza 1998: 40).

El impacto que este proceso tuvo en el terreno de la administración pública estuvo marcado por un cambio en la importancia de las instituciones del Estado, al pasar del parlamento a un ejecutivo fuerte, por lo que el fortalecimiento del poder ejecutivo se manifestó en la instancia responsable de poner en acto las nuevas atribuciones adquiridas: su administración pública, que no sólo experimentó un crecimiento cuantitativo, sino particularmente cualitativo, por el grado de presencia y poder adquirido, lo que ha llevado a diversos tratadistas a nombrar este período como del Estado administrativo (Kenneth 1984).

El instrumento por excelencia utilizado por el Estado para impulsar su participación económica y social fue la empresa pública. Mediante ella pudo atender las demandas presentadas por el capitalismo para la creación de obras de infraestructura que éste no quiso o no pudo llevar a cabo. Bien por los altos montos requeridos, por los largos tiempos de recuperación o por resultarles poco rentables. De igual modo, le permitió satisfacer las demandas presentadas por el factor trabajo para su reproducción en condiciones necesarias para su mejor desempeño, manifestando con esto el Estado un carácter subsidiador del capital para su producción y reproducción ante las condiciones críticas derivadas de las crisis de sobreproducción presentes a mediados del siglo pasado, pero también le permitió dar respuesta a las demandas sociales de protección ante las condiciones derivadas del propio desarrollo del capitalismo.

Acorde con la importancia atribuida a la norma, como elemento regulador de la actividad del Estado, correspondió a un modelo de naturaleza prescriptiva servir como prototipo de la actividad administrativa pretendida. Nos referimos al modelo Weberiano. Para Weber (1984), además de que la administración burocrática resulta indispensable como un medio para garantizar la dominación sobre una pluralidad de hombres de quienes se espera obediencia, también resulta ser una dominación gracias al saber, lo que representa su carácter racional fundamental y específico:

> "Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la *especialidad* la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o 'depositado en el expediente'. El concepto de 'secreto profesional', no exclusivo pero sí específicamente burocrático -comparable, por ejemplo, al conocimiento de los secretos comerciales de una empresa frente al saber técnico- procede de este impulso al poderío" (p. 179).

De lo señalado por Weber derivó el carácter eminentemente racional de esta forma de organización, quien además consideró que ella manifiesta una superioridad técnica sobre cualquier otra organización, particularmente por su precisión, rapidez, univocidad, oficialidad, continuidad, discreción, uniformidad, rigurosa subordinación, ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales.

Del exhaustivo análisis realizado por Weber en torno a la burocracia, como medio apropiado para el ejercicio de la dominación racional o legal, que cabe

recordar descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad, rescataremos sólo aquellos aspectos más relevantes que nos permitan dar cuenta de los rasgos principales de esta forma de organización, como es el caso la estructura que ha de caracterizarla:

Cuadro 2.1
Rasgos e implicaciones de la estructura burocrática

Rasgos	Implicaciones
1.- Un ejercicio continuado, sujeto a la ley, de funciones	La burocracia es una organización unida por normas y reglamentos anticipadamente establecidos por escrito, que define anteriormente cómo deberá funcionar la organización. Estas normas y reglamentos son exhaustivos, ya que buscan cubrir todas las áreas de la organización, prever todas las situaciones posibles y encuadrarlas dentro de un esquema previamente definido, capaz de regular todo lo que ocurra dentro de la organización.
2.- Una competencia, que significa: *a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones.* *b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y* *c) con una fijación estricta de los medios coactivos eventualmente administrables y el supuesto previo de su aplicación.*	Es esencial a una organización racional una división sistemática del trabajo, los derechos y el poder. No solamente debe cada participante conocer su tarea y tener los medios de desempeñarla, que incluye ante todo la capacidad de mandar a otros, sino que debe conocer también los límites de su tarea, derechos y poder de manera que no traspase los límites entre su función y la de otros, minando así toda la estructura.

Continúa

Rasgos	Implicaciones
3.-El principio de jerarquía administrativa.	Cada oficina inferior está bajo el control y la supervisión de una superior. De esta manera ninguna oficina queda sin control. La obediencia no puede dejarse a la oportunidad; ha de ser sistemáticamente comprobada y hecha cumplir.
4.- Las reglas según las cuales hay que proceder pueden ser: *a) técnicas o* *b) normas.*	La aplicación de estas reglas ha de ser totalmente racional, por lo que es normalmente cierto que solamente una persona que ha demostrado una adecuada experiencia técnica está calificada para ser miembro del equipo administrativo.
5.- Rige el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.	Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas.
6.- No existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.	Los cargos no pueden ser monopolizados por ningún titular, ya que han de poder ser dados y quitados según las necesidades de la organización.
7.- Rige el principio administrativo de atenerse al expediente.	Las reglas, decisiones y acciones administrativas se formulan y registran por escrito, debiendo existir la documentación adecuada para su comprobación.

Fuente: Elaboración propia con información contenida en Weber (1984: 174-175). Finaliza

Weber (*Ibíd*: 176) también señaló cuáles son los aspectos que han de caracterizar a los funcionarios individuales en toda organización burocrática:

1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes *objetivos* de su cargo,
2) en *jerarquía* administrativa rigurosa,
3) con *competencias* rigurosamente fijadas,
4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de la libre selección según
5) *calificación profesional que fundamenta su nombramiento* –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación–;

6) son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con su rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del "decoro estamental",
7) ejercen el cargo como su única o principal *profesión*,
8) tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
10) y están sometidos a una rigurosa *disciplina* y vigilancia administrativa.

Otro rasgo fundamental que caracteriza al modelo burocrático formulado por Weber, es la impersonalidad en las relaciones. Ello surge porque la distribución de actividades se hace impersonalmente, es decir, en términos de cargos y funciones, y no de las personas involucradas. Por tal motivo, la administración burocrática se realiza sin considerar a las personas como tales, sino como quienes desempeñan cargos y funciones. Por igual, el poder de cada persona es impersonal, ya que deriva del cargo que se ocupa; sucediendo lo mismo en el caso de la obediencia del subordinado hacia el superior, por obedecerse no en consideración a su persona, sino al cargo que este último ocupa.

La relevancia de este modelo fue tal durante este período, que la importancia atribuida a la norma y al procedimiento como elementos reguladores del desempeño del servidor público correspondió al carácter regulador adquirido por la administración pública, como consecuencia de la facultad atribuida de realizar funciones de naturaleza legislativa, particularmente reglamentaria, con lo que el aparato burocrático se vio mayormente fortalecido por la vía de:

> "la delegación de las competencias legislativas a la administración por parte del parlamento, así como el incremento de las disposiciones legales; la legislación global del parlamento; las interpretaciones administrativas y las cláusulas generales de derecho administrativo; las teorías de los <actos de soberanía>, de las <violaciones de la constitución> y del <derecho estatal de emergencia>, desarrolladas por la ciencia jurídica. En todos estos casos, la administración ya no actúa sobre la base de unas competencias claramente establecidas por el

> parlamento, sino que ella misma prescribe en su mayoría las normas de su propia actividad" (Griepenburg 1971: 221).

Fue tal el poder manifestado por la burocracia, que su cada vez mayor presencia ante la sociedad denotó la importancia y trascendencia de la actividad estatal en su conjunto, considerando que "la actividad de la burocracia estatal contribuye a la reproducción de un cierto tipo de Estado" (Oszlak 1984: 289), por lo que su comprensión y análisis derivaron de las características adoptadas durante este período por el Estado, particularmente por su participación en los procesos económicos y de atención a la problemática social derivada. Máxime si consideramos que:

> "el esquema de gestión burocrática es típico de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales de cierta homogeneidad" (Vilas 2000: 44-45).

La vinculación del aparato burocrático con los fines y funciones del Estado, nos conduce a una evaluación positiva de los resultados alcanzados con el desempeño de los organismos administrativos del Estado social de derecho, en consideración de que:

> "El problema no se reduce entonces a relacionar unidades productivas (v.g. puentes construidos, pacientes atendidos, expedientes despachados, estudiantes promovidos, teléfonos instalados) con metas explícitamente fijadas o recursos empleados. La evaluación también debe incluir 'productos' tan heterodoxos como desempleados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, beneficios sectoriales amparados o amenazas insurreccionales suprimidas. Estas y similares manifestaciones de la actividad del aparato estatal no implican necesariamente un uso improductivo de recursos" (Oszlak 1984: 288).

Lo anterior, como consecuencia de que la administración pública, más allá de la búsqueda de eficiencia y eficacia en la consecución de objetivos organizacionales, manifiesta un papel que se circunscribe a funciones de naturaleza política, fortaleciendo o debilitando el poder del Estado. Por tal motivo, no excluye el ser ella misma, al igual que el Estado, arena de los conflictos sociales y de interés de los diversos grupos que la conforman. En consecuencia, lejos está la administración pública de ser un ente monolítico u homogéneo que responda a una racionalidad única, sino que, su racionalidad

preponderante, en mucho, representa la capacidad de los grupos dominantes en la defensa de sus propios intereses, y las fortalezas y debilidades manifestadas por los grupos contrarios.

El desempeño del aparato burocrático no excluye tampoco su correspondencia con intereses particulares de los grupos económicamente dominantes, que sin caer en tipificaciones instrumentalistas de la administración pública, es innegable la promoción que de sus intereses hace con la ejecución de diversas acciones. Pensemos por ejemplo en el papel desempeñado por la empresa pública como elemento subsidiador del capital durante este período intervencionista.

Resalta también la función de la burocracia en la atención a la problemática social, que si bien, lejos estuvo de presentarse como una preocupación intrínseca por satisfacer el interés general, si le resultó indispensable su atención, las más de las veces con fines corporativistas, para mediar en los conflictos sociales y reducir las contradicciones derivadas del desarrollo del sistema capitalista. Particularmente en la merma de las condiciones de vida de la clase trabajadora, al igual que para obtener el grado de consenso necesario para legitimar sus acciones.

Cobran así relevancia los roles identificados por Oscar Oszlak (1984) como atributos específicos del desempeño de la burocracia estatal:

a) Un rol sectorial, como actor ‘desgajado’ del Estado que sume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector.

b) Un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes.

c) Un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado (p.285).

En consecuencia, resulta problemática y restringida una caracterización lineal del aparato burocrático del Estado, más no así el resaltar su exitoso desempeño para el cumplimiento de los fines y las funciones que correspondió cumplir al Estado durante este período que ha sido llamado Estado social de derecho, que sin embargo, ante el desarrollo del capitalismo y sus contradicciones derivadas, habría de ser objeto de demandas por su nueva reforma.

2.5 El neoliberalismo: fortalecimiento del mercado y debilitamiento del Estado

A partir de la década de los setentas del siglo pasado, las condiciones de reproducción del capital experimentaron radicales transformaciones, trayendo consigo cambios sustantivos en el quehacer del Estado. Hasta entonces, su carácter interventor en mucho derivó de las insuficiencias del capital para satisfacer aquellas áreas de participación de escasa o nula rentabilidad o de recuperación a largo plazo, pero también fue posible por la reactivación económica derivada de la segunda guerra mundial como consecuencia de los nuevos espacios de actividad derivados de la reestructuración planetaria y de las condiciones de recuperación que enfrentaron los países que en dicho conflicto intervinieron. A estos nuevos espacios de participación y de acumulación el capital encaminó sus esfuerzos por resultarles de mayor rentabilidad, pudiendo así el Estado contar con áreas, incluso exclusivas, de participación económica.

El carácter dinámico del capitalismo lo llevó a experimentar novedosos mecanismos de valoración del capital, de abaratamiento de costos con el mayor beneficio posible y de nuevas y más intensas formas de explotación. Tal fue el caso del desarrollo tecnológico identificado con la llamada Tercera Revolución Tecnológica Industrial. El incremento derivado en su capacidad productiva, particularmente de la gran industria, permitió la satisfacción de los mercados internos de los países desarrollados, enfrentándolos así a la necesidad de contar con nuevos mercado para la realización de sus productos, por lo que habrían de volver la mirada hacia esos espacios de participación económica ocupados por el Estado, demandando le fueran devueltos como una estrategia para dar respuesta a las condiciones de crisis que se hizo presente en los inicios de la década de los setentas del siglo pasado.

Esta situación de crisis se presentó por varias razones. Particularmente como resultado del desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de insumos y productos, ya que al no expandirse la oferta por la reducida demanda de bienes de consumo y de capital, la inversión en el sector de bienes de capital se vio reducida. A esto se sumó la presencia de una profunda crisis agrícola, como resultado de la baja productividad de las economías planificadas y de los países subdesarrollados, producto, entre otros factores, de la presencia de malos ciclos agrícolas, del incremento en los precios de los alimentos e insumos industriales y de la presencia de prácticas especulativas.

En la búsqueda por instrumentar novedosos mecanismos para incrementar la productividad se volvió la mirada al desarrollo de las fuerzas productivas en su componente intangible. A aquellos "elementos tecnológicos inmateriales que se vinculan fuertemente a la ciencia, [que] pueden ser divididos en A) inversiones intangibles en tecnología y que incluyen la I&D [investigación y desarrollo], el diseño y la ingeniería, patentes y licencias. B) inversiones intangibles en capacitación, que abarca el entrenamiento de la fuerza de trabajo, la organización de la producción y de las relaciones de trabajo, y el montaje de una estructura de información. C) los gastos en marketing a través de inversiones para exploración y organización de los mercados" (Martins 1998: s/p).

Particular relevancia adquirieron en este nuevo modelo el uso de los componentes tecnológicos y el elevado grado de conocimiento que le acompaña, con lo cual la ciencia vino a convertirse en una fuerza directamente productiva, volviéndose causa y efecto del proceso de formación de la fuerza de trabajo.

La aplicación de un modelo productivo de tal naturaleza no dejó de incidir directamente en la calidad del desempeño de la mano de obra, por lo que requirió de experimentar radicales transformaciones ante el grado de aprendizaje exigido para ser acorde con las transformaciones tecnológicas impulsadas. Así, la mecanización y el individualismo se volvieron obsoletas ante los requerimientos del conocimiento como factor productivo que demanda constantes procesos de aprendizaje y no un trabajo rutinario y repetitivo, sino creativo e innovador.

Por tal motivo, la flexibilidad, tanto como atributo de la mano de obra, como de los procesos productivos, pasó a convertirse en una permanente exigencia. Flexibilidad encaminada a romper la rigidez del proceso de trabajo que le permitiera ser acorde con los índices de productividad demandados. Flexibilidad que posibilitara la producción de pequeños lotes de productos diferenciados, generados con maquinaria de uso múltiple integrada en cadenas productivas también flexibles, tan lejana de la producción en línea y de lotes masivos característicos de la época de la posguerra.

En fin, flexibilidad que permitiera a las empresas adaptarse exitosamente al terreno de la nueva competitividad mundial y dar respuesta a los cambios bruscos derivados de la innovación tecnológica que pasó a convertirse en una constante cotidiana que se manifestó en la existencia de nuevos productos, procesos, habilidades y competencias. Al respecto, nos señala Peter F. Drucker (1994):

> “Cada organización tendrá que aprender a innovar y la innovación ahora puede ser organizada como un proceso sistemático. Entonces, por supuesto, vuelve a ser abandonada y el proceso comienza nuevamente. A menos que se haga esto, la organización basada en el conocimiento muy pronto se encontrará a sí misma obsoleta y perderá capacidad de ejecución y de atraer y mantener a personas con conocimientos, de quienes depende para su ejecución” (s/p).

La necesidad de adaptación de la empresa a estas constantes y aceleradas transformaciones, que dieron lugar a un ambiente caracterizado como turbulento e inestable, exigió a las empresas buscar mecanismos que les proporcionaran la certeza requerida para mantenerse en un plano competitivo. Máxime por las constantes y aceleradas transformaciones que le representaron al propio sistema los avances tecnológicos y la celeridad del intercambio informativo, de productos y de recursos financieros.

En esta búsqueda, la empresa encauzó su rumbo hacia la integración de formas cooperativas que le permitieran mayores grados de certidumbre para el control de las diversas variables económicas. Entre ellas destacó la estrategia por impulsar formas que, ha decir de algunos autores (Ramírez: 1995), dieron lugar al llamado capitalismo cooperativo, que hasta hoy día se caracteriza porque a su interior se instrumentan mecanismos de cooperación para la competencia; es decir, para competir cooperando mediante la combinación simultánea de tácticas de competencia y colaboración inter e intra-empresas.

Siendo el objetivo de estas alianzas estratégicas el aprovechar las mayores ventajas que unas empresas y otras ofrecen, lo que se pretendió fue obtener una rentabilidad global derivada de la integración o utilización conjunta superior a la que se obtendría por separado. Con ello se buscó que las empresas concentraran sus actividades en aquellas en donde su mayor especialización y capacidad competitiva les permitiera incrementar su efectividad productiva, haciendo uso de la contratación externa para cubrir las actividades en las que, siéndole necesarias, manifestaran deficiencias, y por lo tanto les permitiera experimentar mayores beneficios al celebrar acuerdos inter-firmas para insertarse en una cadena productiva de mayor envergadura.

Cobró así relevancia la nueva división internacional del trabajo y del comercio. División derivada de la formación de estas alianzas estratégicas o redes, que hasta hoy responden a la interdependencia productiva, financiera y comercial impulsada por los procesos globalizadores que se presentaron como resultado de la imposibilidad de marcar fronteras a todos los procesos de la convivencia

humana, particularmente de la información y de la producción y distribución de bienes y servicios. Muy atrás quedaron los intentos por crear espacios autosuficientes de actividad no sólo económica, sino también política, social e individual, siendo así el término globalización un signo distintivo de todo proceso de cualquier índole, por lo que resulta sugerente la siguiente definición que de ella nos presenta Jaime Ramírez Fáundez (1995):

> "Movimiento acelerado de bienes económicos a través de las barreras regionales y nacionales. Este intercambio incluye personas, productos y por sobre todo, las formas tangibles e intangibles de capital. El efecto inmediato de la globalización es la reducción de la "distancia económica" entre países y regiones, así como entre los actores económicos mismos, incrementando, de este modo, las dimensiones de los mercados y la interdependencia económica" (s/p).

En lo que respecta a las relaciones intra-empresas, resaltaron las transformaciones que en el plano de la organización para la producción se impulsaron en sustitución de la homogeneidad de los productos y los servicios, al igual que de la producción en escala como condición necesaria para incrementar la productividad. Esto último con los aportes que la ciencia y la tecnología depositaron en los centros productivos para dotarlos de nuevas herramientas y modelos organizacionales que les permitieran ser acordes con el nuevo contexto económico de mayor competencia y productividad.

Es así que en el plano de las nuevas herramientas y modelos organizacionales que hasta la fecha las empresas han venido impulsando, encontramos su plena correspondencia con los requisitos de competitividad y eficiencia que toda empresa pretende alcanzar a partir de las transformaciones en el terreno de lo intangible, como son: el cambio de actitudes de la mano de obra, la reducción de costos por la vía de formas de gestión más descentralizadas, la reducción de tiempos improductivos y una perspectiva integral de las organizaciones.

Un análisis general de todas y cada una de estas herramientas y modelos organizacionales nos permite resaltar ciertas constantes. La primera es el énfasis recurrente a la reducción de costos por diversas vías: sea por la eliminación de desperdicios, por generar más trabajo en el mismo tiempo, por la reducción de ciclos en los procesos de trabajo y de los inventarios, por producir sólo cuando sea necesario por la minimización de inventarios y la reducción de riesgos financieros, por la reducción de fuerza de trabajo y de algunos departamentos, etc.; pero independientemente de su naturaleza

o forma de operación, todas ellas encaminadas a mejorar su posición en un mercado cada vez más dinámico, cambiante y competido.

No menos importante resultaron las características pretendidas como rasgos sustantivos de las organizaciones. Entre ellas resaltó su necesidad de ser mayormente competitivas. Competitividad que se alcanzó mediante la reducción de los costos y la búsqueda del mayor grado posible de flexibilidad para enfrentar las necesidades del cambio, en lo que repercutió favorablemente el ser más ligeras a partir de la existencia del menor número de departamentos posibles y el uso recurrente a la contratación externa de servicios que anteriormente ella misma generaba.

Particular relevancia en este rubro adquirió su búsqueda de nuevas y mejores prácticas organizacionales a través del aprendizaje de las otras organizaciones, incluso de aquellas con quienes compite. Pero lo que resultó sustantivo en todas estas nuevas prácticas organizacionales fue la pretensión de las empresas por lograr la mayor eficacia, confiabilidad y eficiencia posibles, que le permitiera brindar el precio más bajo a sus clientes, quienes, y es importante resaltarlo, han pasado a convertirse en la actualidad en objeto de su atención primordial, en el valor superior y razón de ser de todas sus acciones.

En suma, el nuevo modelo impulsado hasta hoy día, responde a la búsqueda de aquella eficiencia que le permita a las empresas insertarse en la competencia global que se manifiesta bajo un patrón de acumulación del capital cada vez más dependiente de la constante innovación científico-tecnológica para la generación de bienes y servicios como apuesta para superar la actual y permanente situación de crisis mundial.

Ante estas condiciones de crisis y de respuesta a la misma, fue que se presentó la demanda por reformar al Estado, como una estrategia acorde con la reestructuración económica como alternativa para modificar la situación de crisis prevaleciente. Consistiendo dicha reestructuración en:

> “el conjunto de acciones e iniciativas que el capital y sus actores están impulsando para devolverle al primero el control sobre las condiciones de su reproducción. Hoy en día la reestructuración transnacional del capitalismo es la salida hegemónica a la crisis, que impone una serie de imperativos para recuperar las posibilidades expansivas del capital” (Gurza 1994b: 35).

Una estrategia fundamental para impulsar la reestructuración económica fue la demanda por reformar al Estado, que implicó la revisión de lo que hace el Estado, del cómo lo hace y de qué medios era necesario ajustar, reajustar o sustituir. Aunque más bien habría que referirnos a lo que, como consecuencia de su reforma, el Estado dejó de hacer; que se circunscribe a tres ámbitos fundamentales: la empresa, el mercado y su propia actividad.

Referente a la empresa, la demanda del capitalismo consistió en que el Estado modificara su tradicional presencia reguladora de la relación entre el capital y el trabajo, particularmente en lo que corresponde al establecimiento de los montos salariales, con lo que se pretendió que fueran las leyes de la oferta y la demanda las que regularan dichos montos.

Respecto al mercado, la demanda presentada también fue en el sentido que se dejara su regulación a leyes de la oferta y la demanda, y que no fuera más el Estado quien estableciera los mecanismos que regularan sus intercambios. La exigencia giró en torno al libre mercado, más no sólo al interior de las economías nacionales, sino, preferentemente, en el intercambio comercial internacional. Proceso este último que ha sido nombrado como globalización de la economía, por dar lugar a la apertura de las fronteras sin procesos reguladores por parte del Estado.

La globalización económica toca también puntos referentes a los procesos productivos, mediante el proyecto de conformar una fábrica mundial bajo una nueva división internacional del trabajo, en la que a los países en desarrollo les ha de corresponder aportar exclusivamente las materias primas y la mano de obra al menor costo posible.

La reestructuración de los procesos económicos, sustentados en una mayor capacidad tecnológica y en la necesidad de contar con nuevos y más amplios mercados, ha derivado en la presencia de un nuevo modelo de producción mundial administrado y regulado por los intereses de los grupos transnacionales, cuyo poder deriva del control que ejercen sobre la tecnología, la información y el capital financiero.

Un efecto inmediato a que dicha reestructuración ha dado lugar, es el proceso de especialización o de cadena productiva en el que la producción de un país no es sino uno de los muchos eslabones necesarios para dar forma a un producto final, cuyo ensamblaje se realiza en el país de origen del capital, por lo que “la fábrica mundial es un resultado del traslado de segmentos de

un proceso más amplio de producción hacia diferentes países en función de sus ventajas competitivas y [para] reducir costos o acceder con facilidad a los mercados regionales" (Villarreal 1993: 77).

Este modelo de globalización económica responde a la naturaleza del sistema capitalista, cuyo rasgo fundamental es la explotación que a lo largo de toda su historia ha presentado diversas modalidades. Más salvajes las primeras que esta última, pero no por eso menos intensiva, ya que de una u otra forma manifiesta nuevas formas de extracción de la riqueza de los países dependientes. En este último caso resulta evidente la descapitalización de que están siendo objeto los países subdesarrollados.

El marco de referencia para la aplicación de estas medidas fue la presencia de un nuevo modelo de desarrollo del capitalismo, cuyo centro de origen son las economías desarrolladas que, en respuesta a sus necesidades de crecimiento, han propugnado por la apertura de las economías nacionales. Ante este nuevo modelo, el Estado, en su papel interventor y regulador, se convirtió en una adiposidad que era necesario suprimir para dejar el camino abierto a la pretendida función reguladora del mercado.

La respuesta instrumentada para dar salida a las condiciones de crisis se enmarcó en un vuelco histórico al considerar que el mercado sería el instrumento indicado para tal efecto, por lo que se procedió a su fortalecimiento como instancia exclusiva de los procesos productivos y distributivos de la riqueza, lo que demandó la aplicación de toda una serie de medidas económicas identificadas como el modelo neoliberal, entre las cuales resaltan las siguientes:

1. Disciplina fiscal;
2. Priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico;
3. Reforma tributaria;
4. Tasas positivas de interés fijadas por el mercado;
5. Tipos de cambio competitivos y liberalización financiera;
6. Políticas comerciales liberales;
7. Apertura a la inversión extranjera;
8. Privatizaciones;
9. Desregulación amplia;
10. Protección a la propiedad privada (Vilas 2000: 30).

El contenido de dichas medidas, derivadas del llamado Consenso de Washington, en mucho correspondió a las recomendaciones de política

económica de los programas de ajuste estructural que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron como respuesta a la crisis. También fue por su conducto como su instrumentación se hizo posible al condicionar las renegociaciones del endeudamiento y las posibilidades de nuevos financiamientos, particularmente de los países en desarrollo, a la aplicación puntual de dichas medidas.

Si bien en lo inmediato el programa de ajuste permitió una relativa estabilidad de precios, al igual que retomar el rumbo del crecimiento económico y reanudar el flujo del financiamiento externo, produjo también resultados negativos, como lo fueron el mayor desequilibrio en las cuentas externas como consecuencia de la desregulación comercial y financiera, un crecimiento muy rápido de la emisión de la deuda pública y la transferencia irrestricta de activos del Estado a inversionistas privados, particularmente foráneos.

Pero quizá el mayor impacto negativo se generó en el terreno social, al fragmentarse los mercados de trabajo con altas tasas de desempleo abierto y presentarse un mayor deterioro de los ingresos reales, por el aumento de la pobreza, la retracción y pérdida de calidad de la cobertura en servicios básicos, la degradación ambiental, el incremento de la inseguridad, entre otros; lo que manifestó los límites del modelo neoliberal, particularmente por la retracción de la actividad del Estado, quien tradicionalmente había sido responsable de subsanar estos desequilibrios.

Dicha retracción de la actividad del Estado se manifestó directamente en sus estructuras administrativas, por considerar que su poca efectividad fue en mucho la causa principal de la incapacidad del Estado para dar respuesta a las demandas presentadas. En consecuencia, se procedió a instrumentar un proceso de redimensionamiento administrativo, que no fue otra cosa sino su achicamiento al eliminar gran parte de sus órganos administrativos, particularmente de su estructura descentralizada, y más específicamente de sus empresas públicas. Estas últimas fueron objeto de una ola privatizadora que derivó en el retiro del Estado de su tradicional actividad interventora y reguladora de los proceso productivos y distributivos de la riqueza, con lo que, particularmente en los países subdesarrollados, mermó su propia capacidad para dar respuesta a las demandas sociales que le valieron, en el pasado, el calificativo de Estado de bienestar.

La apuesta al mercado, como instancia responsable de los procesos de coordinación y de integración social, acompañada para su fortalecimiento de los

procesos privatizadores de las estructuras administrativas del Estado, redefinió la relación tradicional entre el Estado y la sociedad. Utilizando para ello el argumento de que debían serle devueltos, a esta última, mayores márgenes de autonomía y autodeterminación. Particularmente bajo el impulso de procesos descentralizadores que colocaran al individuo en un plano principal frente a un Estado que fue calificado de autoritario, paternalista, centralizador, entre otros calificativos. Por tal motivo, se señaló que la obtención del bienestar personal habría de ser alcanzado no por la vía de la participación estatal, sino del mercado, como instancia única para el ejercicio de la plena libertad y capacidad de elección de los individuos.

Sin embargo, y pese a lo proclamado en el discurso a favor de la sociedad frente a los excesos derivados de la participación estatal, lo que hubo de manifestarse fue el fortalecimiento de sólo un sector de la sociedad civil: el de aquellos individuos con capacidad de incidir en los procesos distributivos, ahora en poder casi exclusivo del mercado, particularmente por su capacidad de compra.

A lo que en realidad se dio lugar fue a un proceso privatizador del espacio público, al debilitamiento de la capacidad de hacer de la participación política un medio para la defensa de los intereses de aquellos grupos que en los intercambios privados manifiestan una marcada debilidad frente al poder derivado de la posición económica de los propietarios del capital, con lo que la frontera entre lo público y lo privado tendió a diluirse a favor de la sociedad mercantil y en perjuicio de los sectores más vulnerables de la población.

El priorizar una atención exclusivamente económica a un fenómeno de naturaleza social y política, o de relación Estado-sociedad, al paso del tiempo manifestó que la magnitud política de la crisis exigía medidas de la misma naturaleza, y que lejos de un Estado mínimo, lo que procedía era la presencia de un mejor Estado, por lo que la visión sustentada exclusivamente en un asunto de legitimidad pasó a ocuparse también en aspectos de efectividad administrativa, y no sólo de su redimensionamiento, por considerar que:

> “un determinado ejercicio de las capacidades estatales podía contribuir significativamente a mejorar su funcionamiento, o por lo menos a remover los obstáculos a tal fin. Los fracasos y las distorsiones del ajuste, y las rigideces y sesgos del mercado fueron imputadas al mal manejo de las políticas públicas o a la falta de una autoridad efectivamente desvinculada de los intereses particularistas. En esta línea de razonamiento, las fallas en el ajuste se debían, en definitiva, a

> problemas de ejecución, mucho más que a cuestiones de diseño o de contenido" (Vilas 2000: 33-34).

Este cambio de visión sobre el papel del Estado derivó en mucho de las insuficiencias mostradas por las políticas neoliberales para dinamizar el mercado, lo que llevó a los organismos financieros internacionales a considerar que "son evidentes las implicaciones políticas del tipo de reestructuración que se requería para crear un marco donde los mercados modernos funcionaran adecuadamente" (Hewitt 1997: 3). Instrumentándose así un cambio de su visión por considerar que la legitimidad del gobierno y la capacidades para su ejercicio no sólo son un asunto de eficiencia económica, sino de su capacidad para dar respuesta a las demandas presentadas por la sociedad.

De ahí que se volvió la mirada al desempeño del Estado, particularmente en su forma de gestionar los asuntos públicos. misma que se pretendió modificar mediante la reforma de su gestión pública, dando así lugar a lo que se conoció como reformas de segunda generación, por alusión a las reformas fiscales nombradas como de primera generación.

En este cambio de perspectiva, los propios organismos financieros internacionales hubieron de manifestar sus dudas sobre las reformas tendientes al debilitamiento del Estado, de tal forma que el propio el Banco Mundial en su informe de 1997 señaló:

> "El desarrollo requiere un Estado efectivo, que desempeñe un papel catalítico y facilitador, estimulando y complementando las actividades 'de la empresa privada y los individuos' (pág. iii). El desarrollo dominado por el Estado ha fracasado, pero también ha fracasado el desarrollo sin Estado.'Sin un Estado efectivo, el desarrollo sustentable, tanto económico como social, es imposible' (pag. 1). El Estado es central en el desarrollo económico y social en la medida que su papel sea de facilitador, socio y catalizador de la iniciativa privada, no de proveedor" (Vilas 2000: 37).

Fue así que hubo de impulsarse una nueva reforma para modificar el proceder del Estado, con la pretensión de que éste alcanzara los márgenes de eficiencia y eficacia propios de la empresa privada. Bajo esta perspectiva, la propuesta más inmediata habría de volver su mirada al proceder de los organismos exitosos en el mercado: las empresas, que al hacerse extensivo a la actividad gubernamental, y más específicamente a su gestión pública, habría de dar

lugar a todo un conjunto de propuestas nombradas como nueva gestión pública, de cuyos rasgos más relevantes pasaremos a ocuparnos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La reforma de la administración pública ha merecido una atención permanente para hacer de ella un mecanismo adecuado para la consecución de los fines del Estado.

Un primer intento correspondió al modelo ideal elaborado por Max Weber bajo el calificativo de modelo burocrático, demandando para ello un estricto apego del proceder de los servidores públicos a un marco normativo y procedimental que fuera garantía de responsabilidad pública de su desempeño. Todo ello reforzado por un alto profesionalismo derivado de procesos de selección y ascenso de carácter meritocrático.

A mediados del siglo pasado el énfasis se colocó en la reforma organizacional, encaminada al desarrollo de la administración en íntima relación con los objetivos del desarrollo económico, para pasar así a la atención, en un momento posterior, de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Arribando, finalmente, a la propuesta universal de hacer de la administración

pública y de sus procesos de gestión un símil del proceder de las empresas privadas, englobando una gran variedad de propuestas organizacionales bajo el rubro de nueva gestión pública.

Esta fue una propuesta que antes que en el documento, tuvo su origen en la práctica administrativa de países anglosajones, como lo fueron Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, pasando en un segundo momento a generarse todo un arsenal de recursos teóricos para fundamentar su existencia. Recursos que, por su naturaleza, encontraron sustento relevante en las siguientes vertientes teóricas: el gerencialismo privado, la teoría de la elección pública, la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo,[6] por lo que, para su comprensión y análisis, resulta necesario un acercamiento general a los rasgos que les son propios.

En el presente capítulo consideraremos los aspectos más relevantes que les caracterizan, en su evolución y contenido. Para arribar, finalmente, a los rasgos teórico-conceptuales de la nueva gestión pública y al contenido de dos de sus más acabados modelos: el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Con ello estaremos en condiciones de tener una mayor perspectiva sobre las implicaciones de esta propuesta; así como de sus alcances y consecuencias para el desempeño del Estado y de sus funciones de gobierno; pero particularmente, de su gestión pública.

3.1 Bases gerenciales de la nueva gestión pública

En el caso de las aportaciones derivadas del gerencialismo privado, encontramos que sus herramientas procedimentales y sus modelos prescriptivo-administrativos han venido experimentando importantes transformaciones como consecuencia de los cambios exigidos a la empresa para que manifieste mayores grados de competitividad en un mercado que se caracteriza hoy día por ser globalizado.

Por tal motivo, lejos se encuentran de aquel modelo que en respuesta a la crisis del 29 dio lugar a la producción en grandes fábricas organizadas alrededor de una línea de montaje para la producción masiva de mercancías estandarizadas mediante el uso de máquinas altamente especializadas. Producción que

[6]Particularmente nos referimos al neoinstitucionalismo nombrado por Guy Peters B. (1999) como Teoría de la elección racional y teoría institucional, en consideración de la variedad de corrientes neoinstitucionales que este autor nos presenta, siendo una de ellas, la normativa, la que servirá de sustento en la parte propositiva de la presente investigación.

demandó la especialización de la mano de obra a partir de una rígida división del trabajo y de diversos métodos de naturaleza eficientista, como lo fueron el de tiempos y movimientos; una rígida estructura jerárquica que separó el trabajo directivo del operativo; la producción en línea de montaje; pero particularmente, por su apuesta a una producción y un consumo masivo.

Si bien todo ello hubo de reflejarse en un incremento de la productividad del capital, con el paso del tiempo, y por depender de la capacidad del mercado para ser depositario de los altos volúmenes de producción estandarizados, no tardó en manifestar restricciones ante los cambios experimentados en la lógica de reproducción del capital.

Surgió así la demanda de una reorganización del proceso del trabajo y de métodos de producción encaminados a lograr una mayor productividad; máxime si consideramos que los métodos de producción estandarizados, por estar sustentados en una estructura jerárquica rígida y en la mecanización del trabajador que se manifestó en un individualismo y en una despersonalización en extremo, dificultaron la posibilidad de alcanzar los márgenes de productividad demandada por un mercado que lejos estaba de manifestar el expansionismo de la época de la posguerra. De tal forma que productividad y competitividad se volvieron parámetros distintivos de toda empresa exitosa en un mercado cada vez más competido.

Fue por ello que el gerencialismo hubo de experimentar sustantivas transformaciones como parte de un proceso dentro del cual Rainey, H. G. (citado por Carrillo 2004) distingue entre: “teorías clásicas, como la racional-legal de Weber, la gestión científica de Taylor y la gestión administrativa de Fayol; revisiones y nuevos enfoques, como los de las relaciones humanas y las teorías psicológicas (experimentos de Hawthorne, Maslow, McGregor, Lewin, etc.), las obras de Barnard y Simon, y los estudios de sociología de la organización y las disfunciones de la burocracia (Merton, V. Thompson, Selznick, Kaufman); y desarrollos relativamente recientes, entre los que menciona la teoría de sistemas y la teoría de la contingencia (Burns y Stalker, Woodward, Lawrence y Lorsch, Blau, Katz y Kahn J. Thompson)” (p. 30), hasta llegar hoy día a propuestas de gestión sustentadas en la planeación estratégica, la calidad total, el *empowerment,* entre otras, que han permitido a la empresa enfrentar la exigencia presentada por un mercado globalizado que requiere para su mejor funcionamiento de empresas altamente competitivas.

Un repaso general de los principales rasgos que caracterizan a estos enfoques administrativos nos permitiría comprender la lógica de su desarrollo como

efecto, pero también como causa, de la transformación que ha experimentado la empresa capitalista como ámbito de su aplicación por excelencia. Sin embargo, la sola presentación general de todas las escuelas antes señaladas rebasaría en mucho la finalidad de la presente investigación, por lo que sólo mencionaremos las más relevantes para el fin pretendido, es decir, para resaltar la presencia del gerencialismo privado en la nueva gestión pública; por lo que nos centraremos en la obra de Simon; en la aportaciones de Merton sobre las disfunciones de la burocracia; en las teorías de sistema y de la contingencia y, finalmente, en los principales contenidos de técnicas gerenciales relativamente novedosas, como son la planeación estratégica, la reingeniería, el *just in time*, entre otras.

A Herbert A. Simon (Citado por *Ibíd*: 31-33) le corresponde ser representante de la llamada escuela del comportamiento, cuya mayor relevancia deriva del tratamiento que diera al proceso de toma de decisiones como unidad de análisis básica para el estudio de las organizaciones, lo que le indujo a considerar que el *management* y la toma de decisiones son prácticamente sinónimos; de tal forma que la teoría administrativa debería centrar su preocupación en la forma más adecuada para construir y gobernar una organización para que cumpla eficientemente su trabajo.

Para la teoría del comportamiento, la organización es un sistema de decisiones en el que cada persona participa racional y conscientemente, escogiendo y tomando decisiones individuales relacionadas con alternativas más o menos racionales de comportamiento. Sin embargo, dicha toma de decisiones se manifiesta de acuerdo con la personalidad, motivaciones y actitudes de alguien que se ve influenciado por lo que aprecia y desea, es decir, la persona decide en función de su percepción de las situaciones.

Para Simon, lo que en realidad existe es un proceso de racionalidad limitada en el que la organización se encuentra ante la necesidad de allegarse y procesar una gran variedad de información que le permita la selección de alternativas en situaciones que nunca revelan todas las opciones disponibles, ni los posibles resultados de esas alternativas. Por ello, es que el comportamiento administrativo lejos se encuentra de ser óptimo, sino que se limita a lo suficiente, a la manera más ventajosa de lograrlo entre aquellas situaciones que pudo comparar.

En consecuencia, el individuo se contenta, para su satisfacción, no con el máximo absoluto, sino con lo suficiente para complacerse dentro de las

posibilidades de la situación que enfrenta, con lo que está a su alcance, así sea mínimo, pero que en la situación o en el momento representa lo máximo. Simon dio así lugar al concepto del "hombre administrativo", quien busca sólo la manera satisfactoria y no la mejor manera de hacer su trabajo, que no busca el máximo lucro, sino el lucro adecuado; no el precio óptimo, sino el precio razonable (Chiavenato 1998: 556).

El concepto de racionalidad limitada nos señala que el individuo, para tomar una decisión, necesitaría analizar y evaluar una gran cantidad de información relacionada con la situación, lo que sobrepasaría su capacidad individual. Es por esto que para tomar decisiones parte de presupuestos, es decir, de premisas que asume subjetivamente y en ellas basa su decisión. La decisión tomada sólo se relaciona con una parte de la situación o con algunos de sus aspectos, lo que implica que ella será imperfecta, por no ser la mejor. Relativa, por renunciar a otras alternativas existentes. Y jerarquizada, por considerar sólo aquella que considere más adecuada para lograr sus objetivos.

En el caso de los estudios de sociología de la organización y las disfunciones de la burocracia, tomaremos como referente histórico las aportaciones realizadas por Robert K. Merton, quien, a partir de los estudios realizados sobre la burocracia por Max Weber,[7] resaltó que además de las consecuencias previstas de la burocracia, que la conducen a la máxima eficiencia, también se presentan consecuencias imprevistas o no deseadas que la llevan a la ineficiencia y a las imperfecciones. Nombrando a estas anomalías como disfunciones de la burocracia.

Para Merton, las siguientes disfunciónes son el resultado de algún desvío o exageración de cada una de las características del modelo burocrático de Weber:

1. Interiorización de las normas y exagerado apego a los reglamentos;
2. exceso de formalismo y de papeleo;
3. resistencia al cambio;
4. despersonalización de las relaciones;
5. jerarquización como base del proceso de decisión;

[7]Cabe recordar que para Weber la burocracia es una organización cuyas consecuencias deseadas se resumen en la previsión de su funcionamiento, con el propósito de obtener la mayor eficiencia de la organización.

6. superconformidad con rutinas y procedimientos;
7. exhibición de señales de autoridad;
8. dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público (Chiavenato 1998: 417-418).

Merton señaló que el modelo burocrático de Weber comienza con la exigencia de control por parte de la organización para reducir la variabilidad del comportamiento humano a estándares previsibles, indispensables para su funcionamiento, por lo que esta exigencia de control enfatiza la previsión del comportamiento que se ha de garantizar a través de la imposición de normas y reglamentos que deberán ser complementados, por parte de la organización, con los procedimientos estandarizados y los castigos aplicables ante su incumplimiento, así como también por la supervisión jerárquica para asegurar su obediencia. Por lo que el énfasis sobre el cargo y la posición de los individuos disminuye las relaciones personalizadas.

De igual modo, las personas tienden a justificar su acción individual por su confianza en la reglas impuestas, lo que conduce a consecuencias imprevistas o disfunciones, tales como la rigidez en el comportamiento y a una defensa mutua dentro de la organización, no atendiendo así las expectativas y los deseos de los clientes y ocasionando dificultades en la atención al público, por considerar el burócrata que él no rinde cuentas al cliente sino a las normas de su organización y a su superior jerárquico.

En suma, para Merton la burocracia no es tan eficiente como señalaba Weber, ya que se presentan en la práctica una serie de distorsiones o disfunciones que perjudican su funcionamiento y la llevan a la ineficiencia.

En el caso de la teoría de sistemas, que es una rama específica de la teoría general de sistemas iniciada por Ludwig von Bertalanffy, se caracteriza por señalar que las propiedades de los sistemas no pueden describirse significativamente en términos de sus elementos separados, ya que la comprensión de los sistemas sólo ocurre cuando se estudian globalmente.

Es así que un sistema puede definirse como un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes. Como un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado y cuyo resultado es mayor que el resultado que las unidades podrían tener si funcionarán independientemente.

Para esta teoría, todo sistema se caracteriza por los siguientes parámetros que determinan el valor y la descripción dimensional de un sistema específico o de uno de sus componentes:

1. *Estrada o insumo o impulso*. Es la fuerza de arranque o de partida del sistema que provee el material o la energía para su operación.
2. *Salida, producto o resultado*. Consiste en la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones del sistema.
3. *Procesamiento, proceso o transformación*. Se refiere al fenómeno que produce cambios, es el mecanismo de conversión de insumos en productos o resultados.
4. *Retroacción, retroalimentación, retroinformación o alimentación de retorno*. Es la función del sistema que busca comparar el producto (salida) con un criterio o un estándar previamente establecido. La retroalimentación trata de mantener o perfeccionar el desempeño del proceso haciendo que su resultado sea siempre adecuado al estándar o criterio escogido.
5. *Ambiente*. Es el medio que rodea externamente al sistema. El sistema abierto recibe insumos del ambiente, los procesa y los convierte en productos que salen nuevamente al ambiente, de tal modo que existe entre ambos una constante interacción.

De manera específica, la caracterización de la organización como sistema implica que ella es afectada por los cambios en su ambiente, lo que da lugar a variables desconocidas e incontroladas y a que la administración no pueda esperar que consumidores, proveedores, agencias reguladoras, etc., tengan un comportamiento previsible.

Para la teoría de sistemas, la organización se percibe como un sistema dentro de otro sistema, por lo que está en constante interacción con otros elementos que no pueden ser comprendidos mediante la investigación de las diversas partes tomadas aisladamente. Lo mismo ocurre con los elementos que la constituyen, lo cual implica que la organización no puede ser considerada un sistema mecánico en el que uno de sus elementos pueda ser cambiado sin que haya un efecto sobre los demás, trayendo esto como consecuencia que sus partes constitutivas deban ser coordinadas a través de la integración y el control.

Como sistema, la organización está continuamente sometida a un cambio dinámico y requiere de un equilibrio que sólo podrá ser alcanzado si se presenta, como requisito, la *unidireccionalidad* o constancia en la dirección, que evite que a pesar de los cambios del ambiente o de la empresa, se alcancen los resultados o condiciones previstas. De igual modo, debe estar presente el *progreso con respecto al fin* , es decir, la necesidad de que el sistema

mantenga, con relación al fin deseado, un grado de progreso que esté dentro de los límites definidos como tolerables, por lo que la tarea de la administración está orientada por la necesidad de combinar constantemente las capacidades actuales y potenciales del ambiente.

La organización, para su supervivencia, deberá conciliar dos procesos: la *homeostasis*, que es la tendencia del sistema a permanecer estático o en equilibrio, manteniendo su *statu quo* interno, y la *adaptabilidad*, que se refiere al cambio en la organización del sistema en su interacción o en los estándares necesarios para lograr un nuevo y diferente estado de equilibrio con el ambiente externo, pero alterando su *statu quo* interno. Por ello, la tarea de la administración, consiste en mantener la rutina propiciando la ruptura, ya que ambos procesos necesitan ser llevados a cabo por la organización para garantizar su viabilidad mediante la consecución de la mayor eficiencia posible.

Al interior de esta teoría, la eficiencia se refiere a qué cantidad de insumos de una organización salen como producto y cuánto es absorbido por el sistema. Por tal motivo, la eficiencia se relaciona con la necesidad de supervivencia de la organización. La eficacia organizacional se relaciona con la medida en que todas las formas de rendimiento para la organización se maximizan, lo cual está determinado por una combinación de la eficiencia de la organización como sistema y su éxito en obtener condiciones ventajosas o los insumos que necesita.

Mientras que la eficiencia pretende incrementos a través de soluciones técnicas y económicas, la eficacia busca la maximización del rendimiento de la organización por medios técnico-económicos (eficiencia) y por medios políticos (no económicos). Es decir, que sólo a partir de la eficiencia se logrará alcanzar la eficacia organizacional.

En consonancia con las aportaciones realizadas por la teoría de sistemas surgió la llamada escuela de la contingencia, que aceptó las premisas sistémicas básicas: la interdependencia y la naturaleza orgánica de la organización, el carácter abierto y adaptativo de las organizaciones y la necesidad de preservar su flexibilidad frente a los cambios ambientales. Pero a diferencia de la teoría de sistemas, que es catalogada como sumamente abstracta, la teoría de la contingencia proporcionó medios para mezclar la teoría con la práctica.

La tesis central de esta teoría consistió en señalar que la eficiencia organizacional no se alcanza siguiendo un modelo organizacional único y exclusivo. Para ella no existe una forma única que sea mejor para organizar con el propósito de alcanzar los objetivos, sumamente diversos, de las organizaciones dentro de un ambiente que también es sumamente variado, por lo que sus características no dependen de ella misma, sino de las circunstancias ambientales y de la tecnología que ella utiliza. Las organizaciones necesitan ser sistémicamente adecuadas a las condiciones ambientales, y no, como lo señalaran las escuelas administrativas que le precedieron, sujetarse a aspectos universales, dada la necesidad de adecuación entre organización, ambiente y tecnología.

En la teoría contingencial tiene lugar el desplazamiento de la observación desde adentro hacia fuera de la organización, por lo que se hace énfasis en el ambiente y en las exigencias ambientales sobre la dinámica organizacional. El enfoque contingencial señala que son las características ambientales las que condicionan las características organizacionales y que es en el ambiente donde pueden hallarse las explicaciones causales de estas últimas.

Para esta teoría no hay una única mejor manera de organizarse ni de hacer las cosas, todo depende de las características ambientales relevantes para la organización. Afirma que los sistemas culturales, políticos, económicos, etc., afectan intensamente a las organizaciones, al tiempo que están muy relacionados en una interacción dinámica con cada organización, por lo que las características organizacionales sólo pueden entenderse mediante el análisis de las características ambientales con las cuales se enfrenta.

Para la teoría de la contingencia, al igual que el ambiente, la tecnología desempeña un papel fundamental por ser una variable ambiental que influye en la organización de fuera hacia adentro, como una fuerza externa y muchas veces extraña, sobre la cual la organización conoce muy poco y apenas ejerce control. No obstante, el imperativo que se presenta a las organizaciones es su aplicación que le permita aproximarse a la mayor racionalidad técnica posible, que hoy día se ha vuelto sinónimo de eficiencia como criterio normativo para evaluar a los administradores y a las organizaciones.

En consecuencia, para esta teoría, las organizaciones deben ser orgánicas y adaptarse a condiciones inestables cuando surgen problemas y exigencias de acción que no pueden ser fragmentados y distribuidos entre especialistas en una jerarquía claramente definida, ya que su trabajo pierde mucho de su definición formal en términos de métodos, obligaciones y poderes. Estos

especialistas tienen que redefinirse continuamente por la interacción, tanto lateral como vertical, con otros individuos que cumplen la misma tarea. Las comunicaciones entre personas de categorías diferentes se asemejan más a la consulta lateral que a la orden vertical.

Las organizaciones deben se innovadoras, transitorias y cambiar con frecuencia su sistema interno, de modo que los cargos y las responsabilidades puedan cambiar con celeridad. Las estructuras organizacionales deben ser flexibles y variables, lo que permitirá que los departamentos y las divisiones surjan con rapidez y se integren en otras organizaciones. Esta organización transitoria obliga a que los individuos cambien de lugar con rapidez, en vez de mantener posiciones fijas en la estructura organizacional.

En suma, para la teoría de la contingencia no existe un método o técnica válida, óptima, ideal para todas las situaciones. Lo que existe es una variedad de alternativas de métodos o técnicas proporcionados por las diversas teorías administrativas, uno de los cuales podrá ser el más apropiado para una situación determinada. Por esta razón, el administrador y su práctica administrativa deberán ser situacionales, es decir, el administrador deberá desarrollar sus habilidades de diagnóstico para tener la idea precisa en el momento preciso, así como el conocimiento de los conceptos, instrumentos, diagnósticos, métodos y técnicas apropiadas para el análisis y la resolución de problemas situacionales.

El reconocimiento dado por la teoría de la contingencia al impacto determinante del ambiente en las organizaciones y la caracterización de éste como inestáble, heterogéneo e incierto, que es un rasgo hoy día de la realidad en su conjunto ante los radicales avances tecnológicos y los procesos globalizadores, no sólo del mercado, sino también del ámbito político, cultural, etc., dieron la pauta para la generación de instrumentos administrativos vinculados con la exigencia de adaptación permanente a este entorno por demás turbulento. De ello da cuenta el siguiente cuadro en el que se manifiestan algunas de las principales herramientas administrativas que hoy día resultan fundamentales en el quehacer administrativo de toda empresa, y que son depositarias del desarrollo histórico del pensamiento administrativo hasta aquí señalado:

Cuadro No. 1.1
Nuevas herramientas de gestión

HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES RASGOS
La planeación estratégica	La Planeación estratégica permite adaptar la empresa a nuevas y cambiantes circunstancias de operación. Se trata de diseñar el futuro, la imagen objetivo, que sus directivos desean para la misma. En el proceso de planeación se detectan oportunidades, ventajas competitivas, riesgos y debilidades vigentes de la empresa en un horizonte de análisis. La planeación estratégica está dirigida a las empresas o instituciones que necesiten redefinir o estructurar su plan estratégico, con el objetivo de lograr una mayor competitividad en un mercado dinámico y cambiante. La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados. También es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuándo y cómo debe realizarse, quién lo llevará a cabo, y qué se hará con los resultados. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida. También debería entenderse como un proceso continuo, especialmente en cuanto a la formulación de estrategias, ya que los cambios en el ambiente del negocio son continuos. Un sistema de planeación estratégica formal une tres tipos de planes fundamentales: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos. Es la planeación de tipo general proyectada al logro de los objetivos institucionales de la empresa y tiene como finalidad básica el establecimiento de guías generales de acción de la misma. Este tipo de planeación se concibe como un proceso que consiste en decidir sobre los objetivos de una organización, sobre los recursos que serán utilizados, y las políticas generales que orientarán la adquisición y administración de tales recursos, considerando a la empresa como una entidad total. La planeación estratégica permite adaptar la empresa a nuevas y cambiantes circunstancias de operación. Sin embargo, el enfoque y el énfasis de la planeación y de la dirección estratégica se concentran más en la estrategia que en las operaciones. La planeación estratégica formal introduce un nuevo conjunto de fuerzas y medios para tomar decisiones en una organización. Simula el futuro.

Continúa

HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES RASGOS
La reingeniería en los procesos de negocios	Se define la reingeniería como el rediseño radical de un proceso en particular para lograr mejoras dramáticas en velocidad, calidad y servicio. Para rediseñar la forma de trabajar es preciso dividir el tiempo empleado en las tareas en dos componentes: trabajo y desperdicio. Uno de los objetivos más claros de la reingeniería es la eliminación de los desperdicios en lo relativo a los procesos. Se considera que una actividad es trabajo cuando desplaza un proceso hacia delante o le añade valor de forma directa. Las mejoras en el proceso pueden darse de dos formas: al llevar a cabo más trabajo en el mismo tiempo y al realizar la misma cantidad de trabajo en mucho menos tiempo. La meta de cualquier proceso es la transformación de los insumos en rendimientos con la mayor eficacia, confiabilidad y eficiencia, así como al precio más bajo que sea posible. La eficacia se refiere a la calidad de un rendimiento: su influencia sobre el cliente. Un proceso eficaz satisface las necesidades de los clientes. La confiabilidad significa consistencia en el rendimiento del proceso, es decir: que el nivel de calidad del rendimiento sea siempre el mismo. La eficiencia se relaciona con la velocidad del proceso, es el tiempo que es necesario para realizar la transformación de los insumos en rendimientos. Y, por supuesto, el factor económico, que implica la transformación del conjunto de insumos en rendimientos y en obtener el costo más bajo posible. Para poder aplicar la reingeniería en los procesos de negocios es necesario identificar los diversos pasos asociados a un proceso en particular y reducir los desperdicios. Se debe llevar a cabo un análisis de procesos que describa los pasos de los mismos, señalando aquellos que agregan valor y examinando el flujo global de las actividades de trabajo. Además, el objeto del análisis es elevar la calidad del proceso mismo, aumentar la eficiencia, reducir los costos y hacer el trabajo más sencillo y seguro. La reingeniería debe aplicarse de manera sistemática por medio de un método que permita resultados cuantificables, que ayude a identificar con rapidez las áreas de mejora y reduzca desperdicios. Cuando se utiliza esta herramienta se obtienen ventajas como la simplificación de procesos, que mejora el desempeño en costos, calidad, servicio y rapidez.
Calidad total	La calidad total es la participación de todos los trabajadores en la mejora continua tanto en el desarrollo, diseño, manufactura y mantenimiento de los productos y servicios que ofrece una organización, como en todas las actividades que se realizan dentro de la misma. El concepto calidad va más allá del enfoque tradicional de las normas, que atribuyen importancia sólo al cumplimiento de ciertas características de los productos y servicios. Ahora debe

Continúa

HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES RASGOS
	centrarse en el valor superior de los clientes como parte de un concepto estratégico que implica la sensibilidad constante frente a los requisitos del cliente así como una comunicación continua con el mercado para desarrollar la lealtad y la preferencia de los clientes o usuarios. Para lograr mejores niveles de calidad y competitividad se necesita un planteamiento de mejora continua, bien definido y bien ejecutado, que deberá implantarse en todas las operaciones y todas las actividades de las unidades de trabajo. Las mejoras deben orientarse a lograr un valor agregado percibido por el cliente La calidad total requiere que todos los integrantes de la organización estén informados y comprometidos a lograr un buen desempeño y una participación creativa y eficaz en la consecución de los propósitos planteados. Además, se debe brindar al personal capacitación y entrenamiento continuo en lo referente a las filosofías y técnicas de calidad relacionadas con el desempeño de su trabajo, la comprensión y solución de problemas y todas aquellas decisiones que afecten a los clientes. La pronta respuesta y la reducción de ciclos en los procesos de trabajo constituyen un atributo de calidad, que permite que las organizaciones sean más eficientes al resolver las necesidades de los clientes de manera oportuna. El diseño de procesos con calidad debe reducir desperdicios, problemas y costos, y debe ser tolerante a las fallas.
La norma ISO 9000	Ésta posee una serie de subnormas en un sistema integrado para optimizar la eficacia de la calidad en una organización, para detectar la duplicidad de tareas y errores en los procesos con el objeto de proveer un control más estricto y para mejorar los procesos en productos y servicios que se elaboran en las organizaciones. Uno de los propósitos de la ISO 9000 es lograr una disciplina en la organización basada en documentar lo que se hace y hacer lo que se documenta para asegurar la constancia y en mantener los registros como prueba de cumplimiento. La implantación del sistema de normas ISO 9000 es útil para la administración pues ayuda a identificar los puntos fuertes de las organizaciones y sus áreas de oportunidad; de igual forma puede convertirse en un eje sobre el cual puede desarrollarse una estructura organizacional enfocada a la mejora continua. Esta serie de normas permite establecer controles, estandarizar procesos, definir responsabilidades y mantener actualizados los procedimientos.

Continúa

HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES RASGOS
	Esto significa la reducción de costos al disminuir reprocesos, desperdicios y errores, al evidenciar las causas de las desviaciones y al realizar acciones correctivas de manera oportuna. Algunas de las ventajas del establecimiento de la norma ISO 9000 en las organizaciones son: la mejora de los métodos y procedimientos de trabajo, la corrección de las debilidades y la reafirmación de los elementos positivos y otros valores de la organización. Además, ayuda a evitar la obsolescencia de los productos, procesos y procedimientos en el largo plazo. Al certificarse las empresas con la norma o subnormas ISO 9000, 9001,9002, entre otras, se tiene la ventaja de estandarizar los procesos, esto significa que toda persona puede desempeñarlos con eficiencia. También facilita la entrada de la empresa al mercado mundial pues estos preceptos normativos tienen reconocimiento internacional.
Just in time	El *Just in Time* (JIT, por sus siglas en inglés) beneficia a las organizaciones productivas al proponer nuevas formas para lograr la eficiencia y la calidad en sus procesos. Esto se consigue a través de la eliminación de los desperdicios, la disminución del tiempo de espera en cada fase de producción y la reducción de los espacios destinados a los inventarios. Además, la productividad de las operaciones directas e indirectas aumenta, colocando a la empresa en una mejor posición en el mercado; reduce los inventarios excesivos para atenuar las fuentes de incertidumbre a través del diseño de un sistema más flexible para así enfrentar las necesidades de cambio. De ahí que la orientación del JIT sea diferente a los sistemas tradicionales. Para disminuir inventarios y producir el artículo adecuado en el tiempo y cantidad precisos, es fundamental contar con información acerca del tiempo y el volumen de los requerimientos de producción de todas las etapas. El JIT proporciona esta información por medio de técnicas como el *Kanban* o control de la producción e inventarios con tarjetas, lo que permite producir sólo cuando se necesita. Es un cambio de orientación, de la tradicional conocida como *push* (impulsar) hacia una de *pull* (atraer), misma en que los informes de producción provienen del centro de trabajo precedente; se inicia al final de la cadena de ensamble y se va hacia atrás, a todo lo largo de la cadena productiva, inclusive hasta los proveedores y los vendedores.

Continúa

HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES RASGOS
	Una orden se origina por el requerimiento de una estación de trabajo posterior y así se evita que los artículos sean innecesariamente producidos. Se debe contar con un estricto control de calidad para un resultado exitoso en el empleo de esta herramienta, además de un programa adecuado de mantenimiento preventivo para disminuir las fallas y el deterioro de la maquinaria y así maximizar los efectos positivos del JIT en las organizaciones. Además de las ventajas antes mencionadas, se reducen costos por mantenimiento, obsolescencia, deterioro en los inventarios de materiales, producción en proceso y producto terminado, y elimina espacios físicos innecesarios.
Benchmarking	Se define el *Benchmarking* como un proceso sistemático y continuo para evaluar y comparar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que se reconocen como representantes de las mejores prácticas con el propósito de realizar mejoras organizacionales. El *Benchmarking* es un método operativo a largo plazo y se realiza continuamente al interior de la organización pues su comportamiento es dinámico. Además, es un proceso de investigación pues produce información que le agrega valor a la calidad de la toma de decisiones, lo que ayuda a aprender acerca de la organización y de la competencia. El *Benchmarking* puede ser interno, competitivo o funcional. En el interno se parte de que algunos procesos de trabajo se realizan con mayor eficiencia o eficacia que otros dentro de la organización; busca reconocer los estándares de desarrollo intrínsecos a la organización y se complementa con las actividades de los otros tipos de *Benchmarking* para obtener un enfoque más amplio del aspecto que es el objeto del estudio. El de tipo competitivo se encarga del análisis de productos, servicios y procesos de trabajo de la competencia directa de la organización, con el propósito de compararlos con los que se realizan al interior de la misma para lograr ventajas y beneficios en virtud de una optimización de procesos. En el de orden funcional o genérico se comparan productos, servicios y procesos de trabajo de organizaciones que no necesariamente deben ser competencia. Se reconocen las mejores prácticas de cualquier tipo de organización que haya logrado la excelencia en el área

Continúa

HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES RASGOS
	específica a la que se está aplicando el *Benchmarking*. El *Benchmarking* implicó un concepto revolucionario para muchas, organizaciones, ya que anteriormente la comparación entre procesos, productos y servicios se consideraban como espionaje industrial.
Empowerment	*Empowerment* significa crear un ambiente en el cual los empleados de todos los niveles sientan que tienen una influencia real sobre los estándares de calidad, servicio y eficiencia del negocio dentro de sus áreas de responsabilidad. Esto genera un involucramiento por parte de los trabajadores para alcanzar metas de la organización con un sentido de compromiso y autocontrol. Es un cambio que se da de adentro hacia afuera y sus principales características son las siguientes: la gente se siente responsable no sólo por su tarea, sino por hacer que la organización funcione mejor; el individuo se transforma en un agente activo de solución de sus problemas, toma decisiones en lugar de ser un simple duplicador de órdenes y las organizaciones se estructuran y reestructuran para facilitar la tarea de sus integrantes, proporcionándoles parámetros de criterio para alcanzar los propósitos planeados. El *Empowermen*t trata de corregir la excesiva centralización de los poderes en las organizaciones y promueve la colaboración y participación activa de los integrantes de la organización. Se busca realizar el trabajo en equipo y tomar decisiones inmediatas ante cambios en el medio ambiente de la empresa. Esto agiliza la ejecución del trabajo y propone soluciones más efectivas y eficaces. Se comparte la responsabilidad de las decisiones tomadas y fomenta el pensamiento creativo aplicado hacia los procesos de la organización.
Outsourcing	También conocido como subcontratación, administración adelgazada o empresas de manufactura conjunta, el *outsourcing* es la acción de recurrir a una agencia exterior para operar una función que anteriormente se realizaba dentro de una compañía. Actúa como una extensión de los negocios de la misma, pero es responsable de su propia administración Una de las alternativas a la que pueden recurrir las empresas para lograr un alto desempeño en áreas específicas es el *outsourcing*, y por consecuencia se obtiene una estructura más ligera y flexible. . El aumento de la tendencia hacia el *outsourcing* en un buen número de áreas, que van desde servicios básicos (como administración de comedores) hasta servicios más complejos y de mayor amplitud (como telecomunicaciones o informáticos) muestra la aceptación de este concepto dentro de las organizaciones, en las que se transfiere cada vez más

Continúa

HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES RASGOS
	responsabilidad al proveedor.Es un servicio más especializado que la simple administración de instalaciones y se basa en el logro de niveles de servicio establecidos. Algunas de las ventajas del empleo del outsourcing en las organizaciones son: la minimización de inversiones y la reducción de riesgos financieros, mayor flexibilidad en la organización, operaciones más eficientes, mejor control y mayor seguridad, incremento en la competitividad, disminución de costos, manejo de nuevas tecnologías, un despliegue más rápido de nuevos desarrollos y aplicaciones, y mejores procesos.

Fuente: Elaboración propia con información contenida en Jiménez (1999).

Finaliza

Este breve repaso histórico del pensamiento administrativo nos permite comprender el carácter dinámico por el que ha transitado desde sus primeras teorías, que consideraron a la organización como un sistema cerrado, rígido y mecánico, sin conexión alguna con su ambiente exterior. Su preocupación básica fue encontrar la mejor manera de organizar válida para cualquier tipo de organización.

Posteriormente surgieron escuelas encaminadas a humanizar la teoría administrativa y organizacional. Otras, como la burocrática, que sólo se ocupó de aspectos internos y formales de la organización como un sistema cerrado, hermético y monolítico, para pasar después a teorías que incipientemente concibieron a la organización como un sistema abierto, como el caso de la escuela del comportamiento que enfatizó la importancia de la participación activa del individuo, particularmente en la toma de decisiones, dando así lugar a un enfoque eminentemente abierto, como la teoría de sistemas, que no obstante sus grandes aportaciones, por reconocer el impacto del ambiente en las organizaciones, se mantuvo en el terreno de la abstracción, debiendo así llegar a una propuesta de pleno reconocimiento del papel determinante del entorno y la tecnología para el desarrollo organizacional, acompañándole de propuestas prácticas para el análisis de las situaciones que dan lugar a un proceso constante de adaptación coyuntural.

Finalmente surgieron propuestas de gestión eminentemente dinámicas, de pleno reconocimiento de un entorno inestable y turbulento que exige pronta respuesta de las empresas para su sobrevivencia en un entorno altamente competido y globalizado que demanda la presencia de formas de organización intraorganizacional y de empresas que a su interior se caractericen por ser eminentemente competitivas para lograr el máximo de eficiencia requerido, mediante el uso de las herramientas administrativas adecuadas para la reducción de los costos al máximo posible.

Como habremos de ver en los siguientes apartados, la nueva gestión publica presenta en su interior, directa o indirectamente, la presencia de estas nuevas tecnologías administrativas provenientes de la llamada administración genérica, pero ante habremos de ocuparnos de sus bases metodológicas.

3.2 Fundamentos metodológicos de la nueva gestión pública

Desde el punto de vista teórico y metodológico, la nueva gestión pública encuentra sustento en las aportaciones realizadas por la escuela de la elección pública, la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo.

Una de las principales características de la escuela de la elección pública es la de aplicar los conceptos y la metodología de la microeconomía a los procesos de elección en las instituciones colectivas o públicas, particularmente cuando se presentan fuera del mercado, por lo que siendo los individuos quienes realizan las elecciones, su efecto no sólo se presenta en su ámbito personal, sino también en la comunidad de la que forman parte, y por igual, las acciones realizadas no son actos individuales, sino que llegan al individuo a través de la acción colectiva.

Uno de los principales exponentes de esta teoría, James M. Buchanan (1983), definió a la elección pública como “una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas” (s/p); constituyéndose así por dos elementos: una aproximación generalizada de la catálisis o Catalaxia a la economía, y el postulado del hombre económico acerca del comportamiento individual.

A la Catalaxia o cataláctica le corresponde ser la ciencia de los intercambios, por centrar su estudio en los orígenes, las propiedades y las instituciones de aquellos procesos de intercambio en los que participan más de dos individuos como parte de un acuerdo contractual y voluntario.

Al interior del enfoque del citado autor sobre los procesos de intercambio, resaltan dos características: 1) la presencia de un orden o coordinación espontánea como único principio real de la teoría económica como tal, y 2) la extensión de esta forma de contemplar la economía hacia el análisis de la política y de los procesos políticos.

En el caso de la primera característica, relacionada con la presencia de un orden o coordinación espontánea, automáticamente nos obliga a pensar en el postulado de la "mano invisible" de Adam Smith. La segunda, referida al análisis de la política y de los procesos políticos desde la perspectiva de la cataláctica, es el mismo Buchanan (1983) quien nos prevé sobre la imposibilidad de afrontar dicho análisis dejando de lado la presencia de los factores de poder en su interior, por lo que en modo alguno son reducibles a un intercambio complejo, un contrato o un convenio. No obstante, nos advierte el autor, dada la connotación negativa de la coerción, propia de todo proceso referido al poder, lo deseable es que los procesos políticos fueran derivados de un intercambio voluntario circunscrito a las reglas constitucionales:

> "En la medida en que las interacciones políticas entre las personas se modelen como un proceso complejo de intercambio, en el cual las entradas sean evaluaciones o preferencias individuales y el proceso mismo se conciba como el medio a través del cual estas preferencias posiblemente divergentes se combinen o amalgamen de alguna manera para conformar patrones o resultados, se vuelve más o menos necesario que la atención se dirija hacia el proceso de interacción mismo y no hacia alguna evaluación trascendente de los resultados en sí mismos (Buchanan 1983: s/p).

Lo anterior le permitió concluir a Buchanan que las mejoras que pudiera experimentar la política deberían provenir necesariamente de la mejora o reforma de las reglas, es decir, de la red de intereses en la que el juego de la política se desarrolla, o sea, del marco constitucional que, dicho sea de paso, ha de normar también la acción del Estado, a quien considera el autor como el garante necesario de todo acuerdo.

Referente al otro elemento que conforma la teoría de la elección pública, el hombre económico, el propio Buchanan (1983) nos dice: "los individuos son modelados para comportarse de tal manera que maximizan utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan" (s/p). Con esta afirmación, Buchanan se colocó en el terreno de la llamada teoría de elección racional, por ubicar al individuo como el eje central de su reflexión. Un individuo de naturaleza egoísta cuyas decisiones van siempre encaminadas a la búsqueda de su máximo beneficio al menor costo posible, no obstante que, a decir del propio Buchanan (1983): "los individuos que actúan movidos por intereses propios pueden generar, sin advertirlo, resultados que sirvan al interés global 'social' dada una red apropiada de leyes e instituciones" (s/p). leyes e instituciones que, a decir del citado autor, alcanzan su máxima expresión en el orden constitucional:

> Cuando en política se modelan a las personas como poseyendo intereses propios tal y como sucede en otros aspectos de su comportamiento, el desafío constitucional se convierte en el diseño y la construcción de instituciones básicas o reglas que limite al máximo posible el ejercicio de tales intereses de modo expoliador y que dirijan esos intereses a favor del interés general (Buchanan: 1983 s/p).

En este sentido, y considerando la presencia de mecanismos de coordinación espontánea del mercado, una de las razones que vuelve justificable la intervención del Estado es la de mantener y vigilar el cumplimiento de las leyes y de los contratos, en tanto reglas para organizar la vida cultural y material de los hombres, pero sin restringir la libertad individual, por lo que ha de corresponder a la ley y a su marco constitucional el fijar los límites y las restricciones al poder del Estado.

En relación directa con las aportaciones realizadas por Buchanan, particularmente en lo que se refiere a la intervención del Estado, y más particularmente al gobierno, correspondió Gordon Tullock (1974), en su obra titulada *Necesidades privadas y medios públicos*, aportar nuevos elementos para justificar su presencia en los procesos de intercambio. Específicamente por lo que él nombró como efectos externos, que se presentan cuando un tercero se ve perjudicado como consecuencia de un acuerdo voluntario entre dos o más personas para hacer algo o realizar intercambios entre ellas, sin que el primero, siendo necesario su consentimiento, intervenga directamente en dicho acuerdo.

Tullock (1974) nos presenta algunos ejemplos en los que se manifiestan estos efectos externos:

> "Los efectos externos son innumerables y omnipresentes. [...] Si me dedico a defender o a atacar públicamente al Poder Negro, la sociedad sufrirá en algún sentido los efectos de mi comportamiento. Si voto por un político porque espero que hará algo que me favorezca, las acciones de dicho político en relación con los que no lo han votado son en esencia efectos externos. Y, dentro de un campo más específicamente económico, causan típicos efectos externos las fábricas que emiten humos, quienes arrojan residuos al agua, los que producen ruidos estrepitosos y los que conducen automóviles (en este caso se da un gran número de efectos externos, desde el peligro de muerte o de daños a otras personas que circulen por las carreteras hasta la contaminación del aire)" (p.p. 31-32).

El mismo Tullock nos refiere que el procedimiento más adecuado para reducir o eliminar los efectos externos es la negociación privada, por ser a través de ella como se pueda llegar a un acuerdo que dé lugar a una relación contractual, es decir, a la formulación de un contrato que obligue a las partes involucradas al cumplimiento de lo pactado. Para que en él se establezcan también los montos y la forma en que se ha de compensar por los efectos externos causados.

A juicio de Tullock, la presencia de una relación contractual o de negociación privada ha de ser posible solamente cuando el número de las partes involucradas sea restringido, considerando los costes que esto les ha de representar, particularmente para allegarse de la información necesaria que los coloque en condiciones de obtener una posición privilegiada en cuanto a los beneficios percibidos, al igual que por la enorme cantidad de tiempo requerido para llegar a ella. La negociación privada pierde sus bondades cuando el número de participantes es considerable, volviendo así necesaria la participación de un ente externo que los reduzca: El Estado, en tanto proceso de decisión colectiva que garantice que los costes serán inferiores a los beneficios obtenidos, particularmente en el grado de satisfacción del individuo; de ahí que para Tullock el verdadero interés por la participación del Estado deriva de su capacidad por reducirlos (*Ibíd*: 34).

Lo anterior, en modo alguno significa que la propia acción u omisión del Estado, y más específicamente del gobierno, no sea causa de generar también dichos efectos, particularmente en la producción de un bien o servicio demandado, ya que nunca la decisión pública sobre las características del bien o servicio dejará cubiertas las preferencias de todos aquellos involucrados, que incluso podrán verse perjudicados por la decisión adoptada. Al respecto, el propio Tullock clasifica los efectos externos en dos categorías:

- “La primera es el daño que me causa como ciudadano de un Estado por el hecho de que este haga algo que me disgusta. Supongamos que soy totalmente contrario a la guerra del Vietnam; me disgusta la guerra por sí misma y el tener que pagar impuestos para financiarla. No obstante, me siento forzado a participar.
- La segunda categoría de efectos externos se da cuando el gobierno realiza o deja de realizar alguna actividad que afecta a personas no sometidas a su jurisdicción. Es bien claro, p. ej., que para los habitantes de Vietnam del Norte ha constituido un notable ejemplo de efectos externos negativos la presencia de numerosos bombardeos americanos sobre su país” (*Ibíd*: 56).

En el caso de la acción pública, los costes de información se tornan mayormente restrictivos porque el individuo se encuentra menos informado que en el caso de la elección en el mercado, por lo que es mayor la posibilidad de que sea defraudado o engañado. Cuando mediante su voto realiza una elección, es enorme el desconocimiento de las propuestas reales de los contendientes, y más aún la certeza de su cumplimiento, por lo que generalmente obtendrá un ajuste a sus preferencias básicas mucho peor que en el mercado.

Resalta en este sentido la categórica afirmación que presenta Tullock (1974) cuando dice:

"Finalmente, hay que tener en cuenta que, si es difícil mejorar hoy la organización del mercado, no lo es tanto conseguir mejoras sustanciales en la actividad pública. Aun cuando los costes de esta nos parezcan excesivos en relación con determinadas actividades, es posible que con una mejor organización del gobierno podamos reducir costes y con ello conseguir que convenga traspasar dichas actividades del sector privado al público. Pero, tal como están hoy las cosas, son al parecer muchas las actividades actualmente encomendadas a agencias públicas que convendría traspasar al mercado" (p. 90).

Con lo cual se pone de manifiesto la preocupación de Tullock porque toda acción del gobierno se encamine a la mayor satisfacción de las preferencias individuales. Esto habrá de lograrse siempre y cuando el votante individual posea un control más directo sobre el mismo, por lo que una de sus principales propuestas se encamina a lograr que el gobierno pudiera funcionar como el mercado. Particularmente por dos de sus rasgos: la descentralización y el ser competitivo.

Respecto a su descentralización, porque a su juicio, "cuanto mayor es la unidad gubernamental, tanto menor es la probabilidad de que el individuo obtenga plena satisfacción de sus preferencias" (Ibíd.: 70). Ello por la consideración de que el votante cuenta con mayor información cuando sus decisiones competen a organismos locales y porque el individuo sólo decidirá sobre aspectos de su circunscripción, sin ser partícipe en decisiones que recaigan sobre sujetos no involucrados en el beneficio o perjuicio por la decisión tomada, con lo que los efectos externos tenderán a reducirse. De ahí que el autor sugiera la división del gobierno en pequeñas circunscripciones.

Referente a la creación de gobiernos competitivos, Tullock (1974) dice:

> "El individuo que <compra> gobierno al elegir su lugar de residenciase se halla en una posición muy parecida a la del que compra un coche. Lo que pretende es el control, y por tanto desea contar con información. Si pudiéramos de alguna manera crear un mercado competitivo de gobiernos, es muy posible que fueran muchos menores los problemas de información" (p. 85).

En este sentido, Tullock apuesta a la mejora de los servicios públicos como una forma de competencia entre los gobiernos locales para volver sugerente la residencia de los votantes en la localidad que mayormente satisfaga sus expectativas.

En relación con el funcionamiento de la burocracia, como un elemento sustantivo en la mejora del desempeño gubernamental, son mínimas las referencias de Tullock al respecto. Sin embargo, no deja de señalar que no siempre sus objetivos corresponden a los de la organización, por lo que los burócratas generalmente se atienen más a sus preferencias individuales y están más interesados en la expansión de su poder y de su base financiera, distorsionando a las agencias hasta convertirlas en instrumentos a su servicio.

Hubo de corresponder a otro de los representantes de la elección pública el desarrollar más ampliamente este punto relacionado con el desempeño burocrático. Nos referimos a William Niskanen (1980), particularmente por las conclusiones contenidas en su obra *Cara y cruz de la burocracia*.

Niskanen (1980) define a la burocracia, o burós, como él los llama, como "*organizaciones no lucrativas financiadas, al menos parcialmente, por una subvención o asignación periódica del gobierno"* (p. 14). Organizaciones cuya característica principal es la interacción que establecen con el poder legislativo para la obtención del presupuesto, convirtiéndose así, a juicio del autor, en prestadora de servicios para beneficio directo no de la sociedad en su conjunto, sino del poder legislativo, ya que será éste quien se beneficie o perjudique por la calidad de su desempeño mediante un mayor o menor grado de aceptación o rechazo de los ciudadanos en forma de voto, y por ser él quien mantiene una estrecha relación con la ciudadanía, y no la burocracia que en forma alguna establece compromisos con ella.

Bajo el esquema presentado por Niskanen, la burocracia detenta un poder sustentado en su naturaleza monopólica y en el manejo exclusivo de la

información sobre los costos y procedimientos de su actividad, lo que le da un amplio margen para la maximización del presupuesto al establecer negociaciones con el poder legislativo. Por esta razón, al ser éste su objetivo fundamental, en modo alguno tiene por qué preocuparse por ser eficiente:

> Ni los empresarios ni los burócratas tienen una motivación inherente para ser eficientes. La mayoría de los empresarios son inducidos a ser eficientes porque la eficiencia es necesaria para maximizar beneficios y para la supervivencia en el mercado. Algunos burócratas son inducidos a elegir una combinación eficiente de procesos productivos porque la eficiencia es una característica del equilibrio con maximización del presupuesto. Los burócratas no tienen incentivos para ser eficientes (Ibíd: 82).

Como consecuencia directa de este modelo y de sus supuestos, Niskanen plantea la necesidad de una nueva gestión no burocrática que vuelva sus ojos hacia la sociedad, desatendiéndose de su beneficio presupuestal como único incentivo maximizador de su desempeño, lo que lo llevó a presentar el prototipo de una burocracia competitiva cuyas características deseables, que él llama alternativas burocráticas, derivaran de la presencia de una serie de incentivos para maximizar su beneficio. Incentivos tales como las recompensas personales, los premios diferidos y el incremento de su libertad de acción, que habrían de ser complementados con la instrumentación de alternativas o estrategias de acción tipo mercado, entre las que destacan los subsidios por unidad, la subsidiarización de grupos de consumidores mediante el otorgamiento de cupones, y la oferta privada de servicios públicos. (*Ibíd*: 59-102) Finalmente, enfatiza Niskanen la necesidad de que el burócrata, a través de la reorganización política, sea más sensible a los intereses del consumidor final de sus servicios.

Otra de las vetas de las que nutre su contenido teórico y metodológico la nueva gestión pública corresponde a la teoría de la agencia, también llamada teoría del principal y el agente, cuyo origen consistió en la comprensión de la realidad de las actividades económicas en el contexto de la actividad empresarial.

Considerando así a la empresa como una forma especial de aplicación del contrato como institución social, es decir, como una red de relaciones contractuales en donde el contrato hace las veces de reglas del juego para regular los diversos intercambios económicos.

Al igual que la teoría de la elección pública, la teoría de la agencia parte del supuesto de que el individuo es un maximizador de beneficios, es decir, de que toda acción individual está determinada por una racionalidad económica que lo induce a la búsqueda de maximizar su utilidad personal en todo tipo de intercambio con otros individuos.

El tipo de intercambio particular al que está referido esta teoría es aquel que se establece como consecuencia del surgimiento de las grandes corporaciones económicas que dieron lugar al distanciamiento entre la propiedad y la conducción y control de las organizaciones, lo que demandó la necesidad de que un individuo delegara en otro la capacidad de decisión y ejecución para garantizar el mejor rendimiento y cuidado de sus intereses, a cambio de una remuneración por sus servicios.

El individuo que delega las competencias de decisión y ejecución ha de ser nombrado “principal”, en tanto que a quien se les delegan recibe el nombre de “agente”. Una característica de esta forma de intercambio, como consecuencia de la presencia de la racionalidad económica, es que ambos participantes han de pretender maximizar su beneficio: el “principal” haciendo uso de la información, conocimientos, competencias y experiencias que posee el “agente”, y este último buscando en cualquier momento verse beneficiado aún en contra del interés del “principal”. Siendo mayor la incertidumbre para el “principal” por desconocer en su totalidad los motivos, posibilidades de acción y rendimientos del “agente”.

La pretensión por maximizar el beneficio ha de dar lugar a la necesidad de reducir la incertidumbre y el oportunismo presente en la relación, lo que demandará la existencia de un contrato en el que no sólo se manifiesten jurídica o tácitamente los derechos, las competencias y las obligaciones de las partes contratantes, sino también ciertos componentes para incentivar al agente, como son los premios a los riesgos asumidos y la supervisión y evaluación o control de las actividades realizadas por el “agente”, con lo que también se han de reducir las opciones de manifestar desviaciones en la conducta comprometida.

La presencia de todos estos mecanismos, incluyendo el contrato y la información necesaria que reduzca los márgenes de incertidumbre de los participantes, no están exentos de generar costes, tanto para el “principal” como para el “agente. Costes que en el análisis de los intercambios, tanto por parte de la teoría de la agencia, como de la elección pública, desempeñan un papel por demás relevante, por considerar que tiene un impacto tan importante como los costes

de producción de un bien o servicio, por lo que la presencia del Estado se justifica por el impacto favorable que tiene en su reducción:

> "Por suerte, o por desgracia, según la opinión de cada cual, los costes de negociación son positivos. En muchos casos son tan elevados, que hablando vulgarmente diríamos que la negociación es imposible. Comenzamos, pues, a pensar en algún tipo de decisión colectiva, es decir, en algún mecanismo que obligue a los individuos a poner en práctica los deseos de otros. Llegamos así a interesarnos por el papel del Estado, que visto superficialmente parece muy modesto: reducir los costes de negociación. La reducción de los costes de negociación quizá no sea trascendental, pero es grande su importancia práctica, y los organismos encargados de cumplir esta función tienden a representar un papel destacado en nuestra sociedad" (*Ibíd*: 34).

Entre los principales costes referidos por la teoría de la agencia, encontramos los siguientes:

a) *Costes de las medidas de supervisión emprendidas por el principal* para establecer y controlar el cumplimiento del contrato de agencia (sobre todo ante el previsible oportunismo del agente). Estos incluyen los costes de la realización del contrato o acuerdo, ciertos componentes de incentivación al agente, premios a los riesgos asumidos, supervisión y evaluación o control de las actividades realizadas en agencia.

b) *Costes del agente* surgidos en su relación al principal: costes de su promesa de no actuar en contra del interés del principal como los originados al tener que responder a las exigencias de control interno impuestas por el principal (gran parte de las actividades de control contable, auditoría interna entre otros), o los costes de autocontrol, los de la obtención y proceso de informaciones sobre lo que espera el principal, o los costes de garantía (obligación de indemnizar por posibles daños al principal).

c) *Costes residuales* o valor del remanente perdido soportado por el principal, pero sólo en cuanto atribuibles a la relación de agencia: son los costes de la pérdida de bienestar a consecuencia de una decisión-acción del agente que no logra para el principal el máximo posible hipotéticamente (se evalúan como equivalente monetario de la reducción de esa reducción de bienestar) (Rodríguez 1999: s/p).

Si bien la presencia de estas acciones y de los costes que ellas implican, resultan fundamentales como mecanismo indispensable para reducir la incertidumbre, también se establecen otras estrategias que buscan garantizar el éxito de los diversos intercambios en la empresa; particularmente para vincular, por parte del "principal", el comportamiento del "agente" con la realización de los intereses de su mandatario; entre los que encontramos los siguientes:

a) *Incentivar al agente*. A este respecto, se considera relevante instrumentar la participación por resultados, es decir, fijar de manera contractual los resultados que de manera común han de pretender alcanzarse, reduciendo con ello el potencial de conflictividad entre los distintos objetivos pretendidos entre el "principal" y el "agente". El supuesto del que se parte para instrumentar una relación contractual por resultados es que habrá de presentarse un menor interés por parte del "agente" en su trabajo si su rendimiento no influyera en su remuneración.

b) *Control directo del comportamiento del "agente".* En este punto se considera por demás relevante acordar ciertas normas de conducta y controlar su observancia, para que su incumplimiento dé lugar a cierto tipo de sanciones.

c) *Mejora del sistema de información del "principal" sobre su "agente".* Con ello se pretende hacer más transparente la actividad del "agente", para reducir sus tentaciones de manifestar una conducta oportunista.

d) *Regulación del agente mediante el recurso a los mecanismos de mercado*. A través de estos mecanismos se pretende medir el éxito logrado por la agencia o de la eficiencia en su desempeño, por la cantidad de demanda que ésta genera en el mercado; por ejemplo, en el caso del mercado de capital, a través de las reacciones de los posibles inversores de capital para allegar sus recursos a una empresa determinada; o bien, en el caso de la actividad del gobierno, a través del barómetro de opinión o las decisiones de voto del electorado en referencia a sus resultados.

En términos generales, podemos resaltar al interior de esta teoría el énfasis que pone en los problemas derivados del proceso de delegación de competencias en toda organización. Tanto en sus riesgos derivados, como en sus alternativas o estrategias de actuación para la reducción de los mismos.

El hilo conductor que manifiesta esta teoría con las propuestas derivadas de la teoría de la elección pública, particularmente por su vinculación con la teoría

microeconómica, y más específicamente del individuo como un maximizador de beneficios propios, es decir, del hombre económico, es también un importante referente en el desarrollo del neoinstitucionalismo, que es otra de las teorías por demás relevante en la nueva gestión pública.

El neoinstitucionalismo ha sido definido por uno de sus principales exponentes, Douglass North, como "una línea de investigación que parte de la economía neoclásica pero no la abandona. En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta. El programa de investigación ha sido enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología, la antropología y la historia" (citado por Ayala 1998: 8). Por tal motivo, se ha entendido al neoinstitucionalismo como un programa de investigación interdisciplinario cuyo objeto de estudio son las relaciones entre instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico.

El supuesto del que parte el neoinstitucionalismo, al igual que en el caso de las teorías de la elección pública y de la agencia, es la existencia de un individuo maximizador, egoísta y racional. Pero a diferencia de estas últimas, el neoinstitucionalismo considera que de no existir restricciones a dicha conducta, el efecto inmediato sería el de un "estado de naturaleza" y de destrucción recíproca. Por tal motivo, el comportamiento de los individuos y su proceso de elección han de estar condicionados por instituciones que operen como mecanismos de control social para restringir sus acciones y elecciones egoístas y maximizadoras. De ahí que las instituciones se definan, en su sentido más amplio, como el "conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y grupos sociales." (Ibíd: 56).

En consecuencia, el supuesto del hombre racional se ve modificado en el neoinstitucionalismo al considerar que en realidad lo que se presenta es una forma de racionalidad limitada[8], derivada de la existencia de restricciones contenidas en las normas institucionales, los valores y los procedimientos, al igual que por las limitadas capacidades de conocimiento, información y cálculo del individuo, lo que implica que este último tome decisiones y elija bajo la influencia de la ignorancia y la incertidumbre. Por lo que no siempre obtendrá el máximo beneficio esperado.

[8] Este concepto derivó de las aportaciones realizadas por Simon, Herbert.

Ante este último considerando, el individuo habrá de allegarse de formas colectivas de cooperación social, dando lugar con ello al intercambio y a la organización económica. Esta última por representarle ventajas y beneficios derivados de la especialización del trabajo y porque a partir de ella obtendrá una mayor capacidad para encarar las restricciones institucionales, tecnológicas y presupuestarias que obstruyen o limitan los esfuerzos individuales en pro de la maximización de utilidades y beneficios.

Al respecto, tanto de las restricciones derivadas de la racionalidad limitada, como de la instrumentación de formas de intercambio y de la organización económica, la presencia de instituciones desempeña un papel por demás relevante. Con relación a la racionalidad limitada, porque las instituciones además de fungir como restricciones, también desempeñan la función de incentivo para la acción y elección de los individuos, dado que reducen los riesgos y la incertidumbre al aumentar la seguridad de sus intercambios y estimular un comportamiento más cooperativo, y por marcar los límites dentro de los cuales ocurren el intercambio y las elecciones individuales. En el caso de los intercambios y la organización económica, porque las instituciones, en tanto reglas del juego, restringen y canalizan los conflictos sociales y las pugnas distributivas que, al no tener límites, podrían incluso cancelar toda posibilidad de intercambio y de trabajo cooperativo, y, en consecuencia, de convivencia social.

Resalta así la capacidad de las instituciones para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio, ya que, a decir de Ayala Espino, surgen para:

- Moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término;
- Estructurar los incentivos en el intercambio humano, político, social y económico;
- Reducir la incertidumbre y,
- Proveer de señales para organizar la vida diaria, es decir sirven como guía para la interacción humana (Ayala 1998: 66).

Una característica importante de las instituciones es su carácter ambivalente en cuanto a su observancia, es decir, pueden ser acatadas como un acto voluntario de los individuos por los beneficios que éstas les representan, o bien, por estar inscritas en el marco de conocimientos, hábito y valores culturales que moldean la identidad y las metas individuales y colectivas y, en consecuencia,

por ser parte de un comportamiento condicionado y sancionado socialmente. Aunque también puede derivar su observancia de un acto obligatorio en el que medie la autoridad coercitiva del gobierno y del sistema legal en el que están inscritas.

A decir del neoinstitucionalismo, la función de las instituciones como restricciones a la conducta maximizadora y egoísta de los individuos, como medio de resolución de los conflictos y las controversias derivadas de dicha conducta y por su función como incentivo para desempeñar una conducta cooperativa al disminuir la incertidumbre y los riesgos en sus intercambios, exige de su presencia para moldear el comportamiento y las elecciones de los individuos, de sus intercambios y de las organizaciones económicas, lo que da cuenta de las insuficiencias del mercado como instrumento único y autosuficiente para tal cometido. Máxime si se considera que "el intercambio y la coordinación económica no se logran a través del mecanismo de los precios, porque no reflejan todos los costos involucrados" (Ibíd: 83).

Es así que el mercado mismo es una institución compleja resultado de los arreglos económicos, sociales e institucionales que para la mejor asignación de recursos requiere del concurso de instituciones públicas y privadas, como es el caso del Estado, para lograr una mayor eficiencia económica. Por lo que, a decir de Ayala Espino (1998):

> "Para regular esta discrepancias, y gobernar los conflictos entre agentes, se requiere de un orden institucional y de una 'tercer fuerza' (el Estado) con poder suficiente para establecer un marco de restricciones y obligaciones, consagradas en las instituciones y normas, formales e informales, y las escritas en las leyes y contratos. Este vasto conjunto de instituciones se convierten en el marco de restricciones bajo las cuales se organizan y estructuran las funciones económicas y políticas del Estado. Este fija, en última instancia, el techo bajo el cual los individuos y los grupos actúan, eligen y deciden de acuerdo a un marco de restricciones y obligaciones institucionales" (p. 44).

En conclusión, sin la intervención del Estado resultaría poco probable la cooperación voluntaria entre los individuos. En el menor de los casos estaría sujeto a conflictos y tensiones permanentes entre las elecciones individuales maximizadoras, cuyo campo de definición es el mercado, y las necesidades sociales, que se definen en el terreno político mediante la participación de la sociedad y el Estado.

La presencia del Estado resulta también relevante en los procesos de intercambio como una forma de cooperación social indispensable para el individuo en su búsqueda del mayor beneficio posible. Esto por el impacto favorable que tiene el Estado par atenuar el problema de la información incompleta a través de la generación directa de información, la regulación económica y con el establecimiento de un sistema legal que permita definir, mantener y hacer cumplir los derechos de propiedad. A la vez que garantizando y haciendo cumplir los contrato y disminuyendo los costos del intercambio.

La relevancia de cada uno de estos elementos: la información, los costos de transacción, los derechos de propiedad y los contratos, al interior de los procesos de intercambio entre los individuos, deriva de su impacto en las relaciones entre instituciones, en el cambio institucional y en el desempeño económico, por lo que todos ellos son objetos de estudio del neoinstitucionalismo.

La importancia de la información en los procesos de intercambio deriva de las ventajas o desventajas en que se ha de manifestar la participación de cada uno de los involucrados en dichos intercambios. Particularmente por el efecto que ésta tiene en su conducta, en sus elecciones y en el proceso mismo de intercambio cuando es incompleta, cuando se encuentra desigualmente distribuida o el proceso de adquirirla es costoso.

La razón de que la información sea costosa deriva de las insuficiencias del mercado para proporcionarla adecuadamente. Generando con ello que el proceso de producción, adquisición y procesamiento de la información resulte inasequible para las partes involucradas y a que se manifiesten problemas de información incompleta y asimétrica. La información incompleta dará lugar al incremento de la incertidumbre y al riesgo en la conducta de los participantes. En tanto que la información asimétrica, por mal distribuida, dará lugar a que aquellos mejor informados usen su ventaja para obtener mayores beneficios al poseer un mayor poder de negociación de precios y cantidades.

La relevancia que adquieren los costos de transacción al interior de la teoría neoinstitucionalista deriva de la consideración de que los intercambios económicos no sólo dependen de los precios de equilibrio, sino del nivel de los costos de transacción. Es por esta razón que en el proceso productivo de un bien o servicio deben de considerarse no sólo los costos vinculados con la transformación física de los factores de producción, sino también todos aquellos relacionados con la obtención de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad; de tal forma que los costos de transacción influirán decisivamente en los costos de

transformación.

Una organización eficiente será aquella en que la maximización de los beneficios no se mida sólo contra los costos de producción, sino necesariamente aquella que esté orientada a la reducción de los costos de transacción, entre los que encontramos también “los costos atribuibles a la toma de decisiones, la planeación y ejecución de proyectos, los arreglos y negociaciones institucionales y el establecimiento de contratos” (Ayala 1998: 174).

Bajo el considerando de que el origen de los costos de transacción es el establecimiento de algún tipo de contrato o de derechos de propiedad exclusivos para facilitar el intercambio entre los individuos, los costos asociados a la transacción se refieren a los siguientes rubros:

- Defensa, protección y cumplimiento de los derechos de propiedad de los activos;
- La garantía del derecho a usar el activo y a obtener un ingreso del mismo;
- El derecho a excluir a otros de la propiedad, es decir, la garantía de exclusividad y,
- El derecho a intercambiar los activos en sus distintas modalidades (Ibíd: 165).

Al interior de esta teoría resulta evidente la importancia de los derechos de propiedad como institución indispensable para regular los intercambios entre los individuos; así como la presencia del Estado para garantizar, mediante el sistema legal, su definición y cumplimiento. Respecto a lo primero, porque sin esta institución el intercambio de activos se obstruiría o no sería posible, considerando que sin la existencia de los derechos de propiedad los activos no tendrían ningún valor y los individuos carecerían de toda certidumbre sobre el curso de sus acciones económica, tales como el ahorro, la inversión, la innovación, entre otros; de ahí que los derechos de propiedad pueden definirse como “el derecho a excluir a otros del libre uso de los bienes o activos sobre los cuales se fijen derechos de propiedad. La exclusión es el derecho más importante, porque supone un segundo derecho en importancia: el derecho de transferir la propiedad” (*Ibíd*: 214).

La importancia de los derechos de propiedad deriva de ser uno de los mecanismos más decisivos en la asignación de recursos, ya que quien detenta el derecho sobre ciertos recursos, tiene la posibilidad de utilizarlos,

transformarlos, venderlos, entre otros, siempre y cuando no afecte con ello a terceros. En este caso estaríamos ante la modalidad de la propiedad privada, en contraparte de la propiedad llamada estatal, que se refiere a la modalidad en la cual el Estado excluye a cualquier persona o entidad del uso de derechos de propiedad declarados estatales.

Relacionado con este último tipo de propiedad surge un problema fundamental en el desempeño de los programas de gobierno, como consecuencia de que en el caso de la propiedad estatal nadie tiene derecho de apropiarse del beneficio derivado, lo cual ha de reflejarse en el comportamiento de los burócratas al ser menores los incentivos para observar un desempeño eficiente, a diferencia de lo que acontece en el caso de la propiedad privada. De ahí que Pejovich (citado por Ayala 1998) diga:

> "En la realización de programas gubernamentales, el hecho de que los funcionarios públicos no puedan apropiarse las ganancias ni paguen los costos tiende a reducir sus incentivos para una producción eficiente. El costo por la desatención para el propietario de un recurso es una producción menos eficiente (más costosa) y ganancias reducidas. El costo de la desatención para un funcionario público es bajo, porque los ineficientes resultados son sufridos por otros, mientras el funcionario gana más ocio y una vida más fácil. Esto no quiere decir que los funcionarios públicos no hagan o no quieran hacer su mejor esfuerzo en la realización de los programas gubernamentales. Lo importante es que tienen menos incentivos para hacerlo" (p. 219).

Sin embargo, y pese a las restricciones antes señaladas con relación a la participación del gobierno, existen cierto tipo de bienes en donde su presencia resulta obligatoria: los bienes públicos, que consisten en aquellos bienes que si están disponibles para un individuo, deben de estarlo para todos los demás individuos, sin ningún costo extra. Este tipo de bienes no puede ser proporcionado por el mercado, ya que entonces estaría condicionado su acceso al mecanismo de precios y, en consecuencia, resultarían excluyentes para grandes sectores de la comunidad, siendo así obligación y función del Estado el proveerlos.

Complementariamente con los derechos de propiedad para otorgar certidumbre a los intercambios entre los individuos, existe otra institución por demás relevante para tal efecto: el contrato, mediante el cual se especifican qué tipo de derechos de propiedad pueden ser transferidos y en qué términos, es

decir, el contrato especifica los términos del intercambio, disminuyendo así la incertidumbre y el riesgo.

Adicionalmente, el contrato permite que los involucrados en el intercambio minimicen los costos de transacción y maximicen los beneficios que obtienen de la propiedad, a la vez que permite atenuar los problemas de información y limita la conducta oportunista de los agentes.

Para el neoinstitucionalismo, también con relación a esta institución, el Estado desempeña un papel relevante. Particularmente por lo que dice Ayala Espino al respecto(1998):

> "El Estado, por medio de la aplicación de su poder político y de las cortes, asiste a los individuos con el fin de garantizar y hacer cumplir los contratos legítimos, y así disminuir los costos del intercambio. Ello es particularmente relevante cuando el Estado utiliza su poder para hacer cumplir los contratos de una manera sistemática y predecible. El Estado disminuye los costos asociados al establecimiento de contratos cuando provee un sistema general de patrones de pesos y medidas" (p. 255).

Resulta evidente que al interior de la teoría neoinstitucionalista el Estado juega un papel fundamental en los procesos de intercambio. Sin él la conducta maximizadora de los individuos daría lugar a una tensión o conflicto permanente entre la racionalidad individual y el logro de los objetivos comunes. Sin embargo, lejos de presentar la imagen de un Estado omnipresente, el neoinstitucionalismo lo hace participe de regulación necesaria por parte de las propias instituciones, y más específicamente del marco legal y normativo que ha de marcar sus límites ante la libertad de los individuos, razón de ser de las teorías aquí señaladas.

Finalmente, podemos resaltar el hilo conductor presente en estas teorías con relación a la participación del Estado, haciendo derivar su presencia de los procesos de intercambio fundamentalmente económicos entre los individuos. Ante ellos, por las insuficiencias del mercado, también llamadas fallas, al Estado le compete actuar como regulador, vigilante y guía para lograr que no rebasen el interés general en beneficio exclusivo de los individuos; pero a la vez, también para que a partir de la participación del Estado se logre el mayor grado de eficiencia en los intercambios económicos garantizando el menor costo y la mayor certidumbre posibles, lo que se pretende habrá de derivar en un mecanismo de conciliación de los conflictos sociales, entendidos como la suma de las desavenencias individuales en la búsqueda del mayor beneficio

esperado.

Siendo éstos algunos de los considerándos principales de las teorías que le sirven de sustento teórico y metodológico, e incluso de contenidos, a la nueva gestión pública, pasaremos a ocuparnos a continuación de su caracterización conceptual y de las orientaciones fundamentales que le distinguen. Como habremos de ver, en ellas están presentes, las más de las veces explícitamente, los rasgos hasta aquí señalados como propios del gerencialismo privado y de las teorías de la elección pública, de la agencia y del neoinstitucionalismo.

3.3 Caracterización conceptual y orientaciones fundamentales de la nueva gestión pública

A la par con los aspectos teórico-metodológicos derivados de la escuela de la elección racional, la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo, hubo de corresponder a otros autores presentar su propia perspectiva de lo que debería ser la nueva forma de gestionar los asuntos del gobierno. Destacando entre ellos Christopher Hood y Michael Jackson (citados por Barzelay 2001a), por debérseles el crédito de haberle otorgado en 1991, en su obra *La argumentación administrativa*, carta de ciudadanía académica al término de nueva gestión pública, para su tratamiento específico como objeto de estudio.

Resulta por demás relevante la caracterización de la nueva gestión pública efectuada por estos autores al considerarla como “un punto de vista acerca del diseño organizacional en el gobierno compuesto por subargumentos, cuyas propuestas doctrinales fluyen en última instancia de valores administrativos” (Barzelay 2001a: 14), por lo que la identificaron como un *argumento administrativo* y una *filosofía administrativa* aceptada que se circunscribe al terreno del diseño organizacional.

Una mayor explicación al respecto nos la presenta Michael Barzelay (2001a) cuando nos señala que el diseño organizacional se relaciona directamente con el suministro de los servicios públicos, el desempeño de las funciones gubernamentales y de sus funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión, por lo que deberán estar referidas a las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales. De ahí que el propio Barzelay (2001a) diga:

> "El término 'organización' se utiliza tanto en el término habitual, que alude a una entidad burocrática o de otra naturaleza, como en sentido amplio, que se refiere a una red de entidades involucradas en la provisión de un servicio público. El término 'diseño' indica que el tema se refiere fundamentalmente a las escogencias administrativas formales más que a las propiedades informales de las organizaciones o las intervenciones organizacionales dirigidas por individuos o centros de poder institucionales" (p. 10).

Resalta de lo anterior la caracterización que nos presenta Barzelay (2001a) del diseño organizacional como aquel conjunto de entidades interrelacionadas cuya forma de interactuar y proceder ha de ser definida como un acto volitivo o de decisión por parte de aquellos en quienes descansa el poder institucional.

Siendo el objetivo de la nueva gestión pública el diseño de las organizaciones, a partir de una filosofía administrativa y de argumentos administrativos, resulta relevante la caracterización de toda filosofía administrativa como un sistema de ideas concernientes a la forma de interactuar y proceder de toda organización, y no así como una teoría administrativa ni como una colección *ad hoc* de ideas acerca de la gerencia pública, por lo que no existe un esquema único de referencia.

Una característica de todo argumento administrativo es que puede desagregarse en subargumentos, cada uno de los cuales tiene que ver con un problema único del diseño organizacional, es decir, de la forma de interactuar y de proceder de las organizaciones gubernamentales.

En la formulación de todo argumento administrativo están presentes, como sus elementos constitutivos, las doctrinas administrativas y las justificaciones. Corresponde ser a las primeras "una consideración respecto a cómo debería resolverse un problema particular de diseño organizacional" (*Ibíd*: 12), es decir, un subargumento. En tanto que las justificaciones son una explicación para tal consideración, constituidas, a su vez, por razones y motivos, en donde las razones son las consideraciones generales, y los motivos las circunstancias.

Todo argumento, presentado como la forma indicada para resolver un problema particular de diseño organizacional, ha de estar fundamentado por una serie de consideraciones obtenidas por inferencia práctica. Siendo ellas las que le otorgan el grado de racionalidad necesario a todo argumento, es decir, su razón de ser validada por la experiencia que les antecede.

Siendo relevante el papel asignado a las doctrinas y a las consideraciones, en tanto fundamento de toda doctrina, los citados autores, Hood y Jackson, consideran que las doctrinas que han de sustentar todo argumento administrativo, y en consecuencia toda forma de resolver los diversos problemas del diseño organizacional, son las siguientes:

- Utilice una burocracia pública independiente.
- Utilice una organización privada independiente.
- Utilice la delegación /un jefe /jerarquías diferenciadas.
- Separar la especialidad 'de políticas' y de 'administración'.
- Decidir con discrecionalidad.
- Suministro de múltiples fuentes / entre organizaciones.
- Suministro de múltiples fuentes / en el interior de las organizaciones.
- Preferencia por habilidades administrativas / gerenciales.
- Contratación externa / para el campo.
- Promoción con base en el mérito / juicio de los jefes.
- Preferencia por el trabajo pagado / variable / pago por resultados.
- Limitar la permanencia en el cargo / por remoción / despido.
- Tener una estructura multiforme.
- Control mediante métodos comerciales.
- Control mediante medidas de resultados (*Ibíd*: 55).

Convirtiéndose estas doctrinas en una serie de considerandos de obligatoria observancia si lo que se pretende es contar con un adecuado diseño organizacional que propicie la existencia de un "buen gobierno". Ello por sustentar su razón de ser en las consideraciones que, por su importancia asignada, también son llamadas valores administrativos. Las consideraciones o valores administrativos que fundamentan a toda doctrina, que a su vez se presentan como la razón de ser de todo argumento, son:

a) valores tipo sigma: otorgan prioridad al desempeño eficiente de las tareas.
b) valores tipo theta: priorizan la honestidad y la justicia.
c) valores tipo lambda: enfatizan la fortaleza y adaptabilidad de los sistemas (*Ibíd*: 14).

Corresponde a los valores nombrados como sigma ser el fundamento último de toda doctrina, y en consecuencia de todo argumento administrativo presentado como sistema compacto de ideas concerniente al diseño organizacional, sin que por ello deban de obviarse los valores tipo theta y lambda.

La filosofía administrativa, señalada como el otro elemento constitutivo de la nueva gestión pública, es definida por Barzelay (2001a) como "un cuerpo de enseñanzas doctrinarios que gozan de una amplia aceptación en un lugar y en un momento dados" (*Ibíd*: 15), siendo las siguientes sus principales características:

- Las filosofías administrativas son doctrinas que han sido aceptadas.
- Las filosofías administrativas afectan la agenda gubernamental en lo concerniente a cuestiones de diseño organizacional mediante el establecimiento de un clima de opinión relativo a dichas cuestiones.
- Como objeto de la historia, las filosofías administrativas que gozan de aceptación en un momento dado, son típicamente rechazadas u olvidadas en otro momento.
- La aceptación de las doctrinas es un proceso que incluye la retórica persuasiva.
- Una retórica persuasiva implica de manera típica el uso de técnicas retóricas, entendidas como factores de aceptación (*Ibíd*: 16).

Al ser identificada la nueva gestión pública como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa, la posibilidad de ser aceptadas como sistema de ideas ha de estar sustentada en la persuasión; es decir, que el éxito en su aplicación ha de derivar de su capacidad argumentativa, de su capacidad de generar un clima de opinión favorable para su aceptación e influencia en el terreno del diseño organizacional y de la toma de decisiones gubernamentales.

De lo hasta aquí señalado deriva la caracterización que de la nueva gestión pública nos presenta el propio Barzelay (2001b) en su obra titulada *La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado,* cuando dice:

> "La nueva Gestión Pública es un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y el sector público[...]El punto central es que la Nueva Gestión Pública debe ser concebida como un debate, o mejor como un diálogo acerca de cómo enfrentarse operativamente a cuestiones que se plantean tanto en teoría como en casos concretos, referidas al problema de cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y el sector público en su conjunto" (Barzelay 2001b: s/p).

A la par, y en consecuencia de esta caracterización de la nueva gestión pública, encontramos las aportaciones realizadas por diversos tratadistas que dan cuenta del recorrido histórico por el que, desde 1991, ha transitado a partir de la obra de Hood y Jackson.

Cuadro No. 3.2

Breve desarrollo histórico de la nueva gestión pública

AUTOR	OBRA Y AÑO	APORTACIONES
Peter Aucoin	**Administrative Reform in Public Management (1990)**	Argumenta que la NGP está basada en dos campos de discurso o paradigmas, conocidos como elección pública y gerencialismo. La terminología por él utilizada incluyó los conceptos de *centralización y descentralización*. Al traducir cada discurso en el lenguaje de la estructura organizacional, infirió que la filosofía administrativa predominante incorporó argumentos a favor de la centralización, originados en el paradigma de la elección pública, junto con argumentos a favor de la descentralización, originados en el gerencialismo.
Jonathan Boston	**The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand (1991)**	Describió como las propuestas relativas a la gerencia pública fueron tomadas de campos contemporáneos de discurso, más que de un catálogo de doctrinas y justificaciones catalogadas, como sucede en Hood y Jackson. Esbozó el razonamiento que está tras las propuestas doctrinarias, tales como “las funciones de compras y abastecimiento deben estar separadas en la organización”.Las consideraciones que fundamentan esta propuesta fueron extraídas de la Nueva Economía Institucional, especialmente de la teoría de la elección pública y de la teoría del agente-principal. Continúa

AUTOR	OBRA Y AÑO	APORTACIONES
David Osborne y Ted Gaebler	**Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse. City Hall to the Pentagon (1992**	Este trabajo desempeñó un papel primordial en el proceso mediante el cual las doctrinas de la NGP llegaron a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton. Sus doctrinas se expresaron como slogans, tales como "manejar el timón, no remar". Se supuso que varios de los slogans podrían aplicarse a cuestiones de gobierno más amplias que el "diseño organizacional", tal como había sido definido por Hood y Jackson.
Michael Barzelay	**Breaking Though Bureaucrazy. A New Vision for Managing in Government (1992)**	Enfatizó el mecanismo de formación de opinión como una explicación de los cambios en el diseño de organización del gobierno. No sólo se ocupó del establecimiento de la agenda, sino también de la reelaboración de las rutinas y las políticas. El argumento administrativo de Barzelay se presentó como un cuerpo de principios y de argumentos de soporte acerca de las estrategias organizacionales de las funciones administrativas y las agencias de staff. Un principio ilustrativo fue el de "separar el servicio del control". Este principio fue en gran parte semejante a una doctrina en el sentido de Hood y Jackson: enmarcó y resolvió un problema referido al diseño de la organización en el gobierno, y se presentó como una enseñanza doctrinal. El libro, como un todo, argumentaba a favor del paradigma post-burocrático, así definido, al igual que a favor de propuestas doctrinales tales como "separar el servicio del control" e "identificar cuidadosamente a los usuarios".

Continúa

AUTOR	OBRA Y AÑO	APORTACIONES
Colin Campbell y John Halligan	**Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience (1992)**	Su principal empeño fue describir y explicar las decisiones gubernamentales y sus efectos tanto sobre las burocracias públicas como sobre las políticas públicas. Las decisiones en este contexto incluían las políticas gerenciales, especialmente en las áreas de planificación de gastos y de gerencia financiera. Su estudio se abocó, en lo fundamental, a los nodos del establecimiento de la agenda, la toma de decisiones y la implementación, así como a los vínculos existentes entre ellos.
Christopher Hood	**Explaining Economic Policy Reversals (1994)**	Su propósito principal fue el de dar cuenta de una dramática modificación ocurrida en el estilo de organización de los servicios públicos, desde la Administración Pública Progresiva hacia la NGP. Hizo referencia a la NGP en términos de un patrón de políticas y prácticas descrito como un "estilo de organización de los servicios públicos" y no en términos de una filosofía administrativa.
Herman Schwartz	**Small States in Big Trouble (1994)**	El objetivo principal de este artículo fue dar cuenta de las similitudes entre Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los años 1980. el propósito principal de Schwartz fue poner los cambios ocurridos en la gerencia pública bajo el alcance de la investigación comparada de las ciencias políticas sobre el cambio institucional y de políticas. Afirmó que la NGP había tenido lugar en un caso si estaban presentes políticas acordes con cuatro grandes "temas". Entre estos temas se incluían "dejar que los gerentes gerencien" e "inyectar competencia".

Continúa

AUTOR	OBRA Y AÑO	APORTACIONES
Peter Aucoin	**New Public Management: Canada in Comparative Perspective (1995)**	El argumento administrativo de Aucoin concernía a las precondiciones para el gobierno bueno y responsable, definido como políticamente responsable y capaz de formular e implementar políticas públicas sustancialmente valiosas. Su argumento puede ser dividido a grosso modo en tres. En primer lugar, hay un argumento a favor de tener un servicio civil de carrera. El argumento fue elaborado tomando lecciones de la historia. En segundo lugar, argumentaba que la cuestión relativa la estructuración y gestión de la relación entre un servicio civil de carrera y los ministros debería ser enfrentado como si se resolviera un problema de agente-principal. La solución propuesta fue que los ministros escribieran contratos explícitos conteniendo metas específicas para los productos. El tercer argumento concierne a la gestión interna de las agencias de gobierno. Recurriendo al concepto de de organización de buen desempeño, argumenta a favor de poner el énfasis en la gente, en el liderazgo participativo, en los estilos de trabajo innovadores y en una fuerte orientación al cliente. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de las doctrinas gerenciales de moda a las burocracias públicas.
Mark H. Moore	**Creating Public Value: Strategic Management in Government (1995)**	A diferencia de Hood y Jackson, el tema del argumento administrativo de Moore fue el liderazgo ejecutivo. Consecuentemente, en lugar de lidiar con los temas recurrentes del diseño organizacional, este libro adelanta un

Continúa

AUTOR	OBRA Y AÑO	APORTACIONES
		punto de vista acerca del rol de los "gerentes públicos". Sus enseñanzas doctrinales incluyen el punto de vista controversial según el cual los gerentes públicos deberían discernir los mandatos de sus agencias, involucrándose en la gestión política. Su enseñanza doctrinal fundamental para gerentes públicos consiste en discernir oportunidades, formular una estrategia para alcanzar el éxito organizacional, traducir esta estrategia en una intervención organizacional planificada, y llevar a cabo esta intervención con habilidad. Un primer tipo de especificación consiste en desarrollar el rol del gerente público como empresario y estratega. Un segundo tipo de especificaciones se refiere a identificar las funciones organizacionales y los tipos de intervenciones que se supone tienen que desempeñar los gerentes públicos, tales como la gerencia política y la reingeniería.
Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lyn Ashburner y Louise Fitzgerald	**The New Public Management in Action (1996)**	La institución analizada en este estudio fue el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. El tema de preocupación fundamental fue como esta panoplia de organizaciones dirigidas por el Estado fue reestructurada durante los años 80 y comienzos de la década del 90. Parte de este trabajo aborda las principales decisiones de política realizadas por los centros de poder, mientras que otras partes tratan sobre las intervenciones organizacionales desde varias posiciones de autoridad ejecutiva en el interior del sistema de salud.

Continúa

AUTOR	OBRA Y AÑO	APORTACIONES
		El estudio se focalizó principalmente en el diseño de organizaciones programáticas más que en el liderazgo ejecutivo o en las políticas de gerencia pública.
Allen Schick	**The Spirit of Reform (1996)**	La primera parte de este estudio consistió en un informe narrativo que examina cómo tuvo lugar la revolución burocrática neozelandesa. La mayor parte de los capítulos, sin embargo, presentaron un argumento administrativo. El tema de dicho argumento fueron principalmente las políticas de gerencia pública neozelandesa, tal como fueron implementadas. Estas políticas cubrieron un amplio surtido de áreas, incluyendo la planificación del gasto y la gerencia financiera, así como el servicio civil y las relaciones laborales. El principal propósito del autor fue evaluar las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en estas áreas, vistas como un sistema.

Finaliza

Fuente: Elaboración propia con base a Barzelay (2001a: 17-41).

Lo hasta aquí expuesto nos permite afirmar que la nueva gestión pública lejos se encuentra de ser un cuerpo acabado de conocimientos explicativos de la realidad. Más bien manifiesta ser un marco prescriptivo sobre cómo debería proceder el sector público para ser acorde con la demanda de un “buen Gobierno” (Barzelay 2001a), es decir, eficiente y responsable.

Para cumplir con tal cometido, se han venido desarrollando diversas propuestas sobre su diseño organizacional que bien pueden ser nombradas como argumentos administrativos, por estar referidos a problemas específicos en torno a la interacción entre las entidades públicas y su forma deseable de proceder bajo las diversas orientaciones o propuestas que le han dado sentido práctico por haber guiado las transformaciones del sector público en países de origen fundamentalmente anglosajón: Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

Existen diversos esquemas para presentar las orientaciones fundamentales de la nueva gestión pública como propuestas para modificar el proceder del Estado y de gestionar los asuntos públicos. Sin embargo, consideramos que en todos estos esquemas están presentes, de una u otra manera, los siguientes aspectos: la flexibilidad, los presupuestos orientados a resultados, los mecanismos tipo mercado, que derivan en la transformación del ciudadano en cliente, y los contratos del desempeño. Todos ellos enmarcados por una forma distinta de evaluar el desempeño: los resultados.

Al referirse a la flexibilidad se enfatiza el papel de las personas en la creación de valor, particularmente de los gerentes. De lo que ha derivado que la nueva gestión pública también sea nombrada como nueva gerencia pública. En este sentido, el ser flexibles, como rasgo indispensable de las organizaciones gubernamentales, implica devolver a los gerentes la libertad en la toma de decisiones, es decir, mayor autonomía, por considerar que son ellos los directamente responsables de los resultados alcanzados, y porque si bien resulta importante el marco normativo que garantice la dinámica institucional, se considera más relevante el que sean las personas quienes bajo este marco normativo estén a cargo de la conducción y establezcan dicha dinámica, privilegiándose así las capacidades gerenciales y de liderazgo.

La relación laboral al interior de la nueva gestión pública manifiesta también rasgos particulares, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo; pagos determinados por cada situación más que salarios uniformes fijos y uso de amplios incentivos monetarios y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño, pretendiendo con ello una mayor definición de las responsabilidades gerenciales y una mayor garantía de los resultados obtenidos, por hacer depender las remuneraciones de dichos resultados; para lo cual se proponen las siguientes estrategias:

- La creación de incentivos económicos al desempeño; tanto individual como colectivo.
- La supresión o relativización de la antigüedad como factor determinante en los ascensos de carrera y su sustitución por factores competitivos ligados al desempeño.
- La creación de cargos de nombramiento temporal, sujetos a evaluaciones y concurso cada cierto número de años.

En el terreno estructural, la flexibilidad también se presenta como una exigencia, por la tendencia a transferir responsabilidades y autonomía a instancias denominadas agencias, para que cuenten con mayor flexibilidad en la gestión de los recursos para alcanzar los objetivos señalados. Esto por la consideración de que ella les permitirá enfrentar, por un lado, la rigidez propia del modelo burocrático, y, por el otro, dar respuesta al contexto actual caracterizado por aceleradas transformaciones tecnológicas que le representan mayor complejidad e incertidumbre. De ahí que bajo el esquema agente-principal se considera que:

> "El sistema de agencia implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. Lo característico de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de unos objetivos claros entre el <principal> y la agencia a los que ésta se compromete por medio de vínculos contractuales o semicontractuales bajo criterios de racionalidad económica, esto es, al logro efectivo y eficiente de los objetivos" (Olias 2001: 15).

Lo señalado por Olias implica conceder a las agencias, también llamadas organismos autónomos, un mayor grado de discrecionalidad para el manejo del personal, los contratos, el dinero, etc., pero particularmente para el establecimiento de los objetivos que con su gestión han de pretender alcanzar, se dice, en plena correspondencia con las pretensiones y expectativas de los usuarios de sus bienes y/o servicios, que bajo este modelo merecen el calificativo de clientes, por las características de la relación que éstos establecen con las agencias, pero particularmente porque se argumenta que con ello:

> "El realce que adquiere este postulado se enfrenta a la cultura del súbdito o del administrado que ha primado en la tradición administrativa [...]. Se trata en definitiva de favorecer la posibilidad de que los propios clientes de un servicio público específico intervengan en su dirección y control, bajo un modelo normativo que interpela más su conocimiento experto bajo un rol gerencial -o sea, como participantes administrativos-"(Cunill 1999: s/p).

En suma, algunos de los rasgos más relevantes derivados de la aplicación de la flexibilidad como atributo deseable de las organizaciones son:

- Las reformas incluidas bajo esta rúbrica otorgan una mayor libertad en las decisiones operativas a los gerentes y a las organizaciones.

- Se considera a los gerentes más directamente responsables de los resultados obtenidos.
- Los controles realizados por medio de instrucciones detalladas son reemplazados por un marco de incentivos y de controles de naturaleza más global.
- Mayor flexibilidad en la gestión de los recursos durante el ejercicio.
- Separación de las funciones de diseño y de aplicación de las políticas, delegando las funciones ejecutivas en las Agencias y concediéndoles mayor flexibilidad en la gestión de los recursos para alcanzar los objetivos señalados (desconcentración de las funciones de gestión).
- Racionalización del número de ministerios y eliminación de ciertos niveles de gestión (*Ibíd*: s/p).

La exigencia de una mayor flexibilidad en las organizaciones del sector público ha derivado en una crítica a los sistemas tradicionales de control administrativo, por considerar que han "llegado a convertirse, con el paso de los años, en excesivamente minuciosos, rígidos, sofocantes, impenetrables y, a menudo, antiproductivos, [y por estimarse] que los *resultados* se resentirían porque los sistemas aplicados se interesaban más por la observación de las normas internas que por la consecución de los objetivos" (*Ibíd*: s/p).

Dado que la propuesta presentada en torno a la flexibilidad se traduce en mayor capacidad de decisión en las agencias y los gerentes, y en consecuencia debilita los mecanismos tradicionales del control administrativo, su aplicación ha de exigir la presencia de nuevos mecanismos acordes con la relevancia otorgada a los resultados. A esto se suma que el mayor grado de autonomía, en correspondencia con el un mayor grado de responsabilidad, modifica las formas de relación entre las autoridades centrales y las agencias, y entre las primeras y los gerentes, por lo que se pretende que dicha relación sea objeto, hoy día, de una lógica contractual que aporte al sector público, por mayormente descentralizado, un marco de responsabilidad distinto.

Corresponde ser a los contratos por desempeño el instrumento propuesto para tal efecto, por considerar que tienden a "promover una gerencia orientada hacia los resultados y hacia la evaluación en el sector público. Los contratos por desempeño fuerzan a todas las partes involucradas a especificar metas de desempeño, a revisarlas y, lo que es más importante, a entablar diálogos entre ellas" (Echeverría 2001: 5). No obstante, a juicio de Koldo Echeverría (2001), se han de observar al menos los siguientes aspectos en su aplicación:

a) La contractualización de resultados es un instrumento más de una estrategia de gestión más amplia.
b) La contractualización de resultados no sustituye la necesidad de asegurar la disponibilidad de las personas adecuadas en los puestos idóneos.
c) Cuando hay poca experiencia previa en desagregar resultados, pueden aparecer dificultades para poner en marcha el sistema. (*Ibíd*: 5)

A juicio del citado autor, dichos contrato tienen las siguientes finalidades:

- Son un instrumento de gestión para generar eficacia, eficiencia y receptividad.
- Sus objetivos se pueden expresar en diferentes tipos de indicadores, vinculados a los recursos empleados (inputs), a los bienes y servicios prestados (outputs) o a los impactos alcanzados (outcomes).
- Son acuerdos que derivan su fuerza no de la capacidad de sanción legal, sino del entendimiento entre las partes.
- Supone especificaciones menos detalladas en favor del espíritu del acuerdo, lo que otorga más margen de maniobra en caso de cambiar las circunstancias.
- Confianza, flexibilidad y generalidad en las especificaciones son características comunes a este tipo de instrumentos.
- Su aplicación se realiza en función de la relación gerencial que se establece entre los firmantes y no por su capacidad de sanción legal.
- Son acuerdos negociados entre responsables, con objeto de clarificar expectativas de dependencia y su administración se basa en el espíritu del acuerdo, que sirve de base a resolver controversias o hacer frente a hechos imprevistos.
- Un clima de confianza y transparencia durante la elaboración del contrato favorece el diálogo entre las partes para valorar los resultados y enfrentarse a los problemas que puedan surgir (*Ibíd*: 5).

Los contratos por desempeño pueden adoptar diversas modalidades de acuerdo a la finalidad para la cual sean formulados; entre ellos resaltan los siguientes:

a) *Acuerdos-marco*
Establecen las estrategias y prioridades entre un departamento y una agencia y se firman entre el ministro y el responsable de la agencia. El acuerdo proporciona al responsable de la agencia autonomía con la que desempeñar sus funciones a cambio de cumplir los objetivos acordados.

b) *Contratos presupuestarios*
Se dedican a fijar techos de asignación presupuestaria entre el ministerio responsable del presupuesto y los ministerios sectoriales. Proporcionan una asignación agregada de recursos y flexibilidad para gestionarlo a cambio de objetivos de rendimiento y el establecimiento de un sistema de evaluación y control.

c) *Acuerdos de rendimiento organizativo*
Se firman entre un ministro y sus subordinados al frente de centros directivos o entre estos y sus subordinados inmediatos. La idea es descomponer los objetivos estratégicos generales en objetivos operativos más específicos con indicadores de resultado, normalmente a cambio de ciertas delegaciones en la conducción de las operaciones.

d) *Contratos de rendimiento de los directivos*
Los directivos firman con sus superiores, como forma de precisar y objetivar lo que se espera de ellos para un determinado periodo de tiempo. Se aplican en numerosos países (Reino Unido, Noruega, Holanda, nueva Zelanda) y varían en las consecuencias que extraen del grado de cumplimiento de los objetivos marcados.

e) *Acuerdos entre financiadores y proveedores*
Separación de funciones de financiación y prestación en los sistemas de prestación de servicios. Los centros productores reciben su financiación en función de la actividad que comprometen medida en factores de coste, cantidad y calidad. Son acuerdos típicos de la reforma de los sectores sociales.

f) *Acuerdos de servicio a los usuarios de los servicios*
Estándares de servicio que un programa asegura a los beneficiarios del mismo, en términos de cantidad y calidad, que pueden identificar cauces de reclamación y compensación en caso de incumplimiento. Francia, Italia, el Reino Unido, Dinamarca y Estados Unidos han puesto en práctica esta modalidad (*Ibíd*: 5-6).

En el contexto de la flexibilidad se considera, por igual, la necesidad de superar la práctica tradicional en la elaboración de presupuestos altamente detallados, introduciendo en su formulación también la idea de flexibilización, por considerar que el “impacto de la devolución de la autoridad presupuestaria sobre el desempeño fiscal sugiere que la flexibilidad gerencial puede realizar una considerable contribución para el éxito del esfuerzo de estabilización, entendido como la reducción del déficit y de la deuda de mediano plazo, tras la iniciación del esfuerzo de consolidación” (Ormond y Lóffler 1999: 9). Pero particularmente, porque se proporcionará a los gerentes una mayor flexibilidad para establecer la mejor relación costo-beneficio.

Los rasgos que han de observar los presupuestos orientados a resultados son:

- Eliminación de controles presupuestarios detallados, en aras de la mejora de resultados.
- Conceder a los departamentos una gran flexibilidad de gestión de los presupuestos durante el ejercicio, autorizando a los ministerios para trasladar una parte de los créditos no consumidos al ejercicio siguiente.
- Eliminación de las partidas presupuestarias excesivamente detalladas, facilitando las transferencias de un capítulo presupuestal a otro.
- Refundir todos los gatos de administración en una rúbrica presupuestaria que permita usar diferentes combinaciones de personal, de servicios de consultores, de informática y de otros recursos para producir resultados conformes con los objetivos asignados a los programas.
- Flexibilización de las reglas presupuestarias que permitan transformar una parte de los créditos de funcionamiento en pequeñas inversiones y viceversa.
- Establecimiento de dividendos de eficiencia, en virtud de los cuales los gerentes de programas están obligados a alcanzar un objetivo mínimo definido en términos de crecimiento de la productividad.
- Facilitar la transferencia de un ejercicio a otro de los créditos programados pero no consumidos, así como la transferencia de créditos de un programa a otro.
- Introducción de créditos netos como finalidad de creación de estímulos positivos, permitiendo a los organismos públicos conservar la totalidad o parte de los ingresos provenientes de las tarifas pagadas por los usuarios (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 1997: s/p).

Particular relevancia adquiere al interior de estos modelos la instrumentación de prácticas tipo mercado, por consideración de la importancia que el usuario, ahora nombrado *cliente*, tiene en la prestación de los servicios gubernamentales. Esto bajo la consideración de que "un acceso más fácil, procedimientos simplificados, una mayor cortesía en el servicio, más transparencia y una mayor información constituyen ahora prácticas corrientes; [por lo que] se presta atención a la ampliación de la gama de opciones ofrecidas a los clientes; por ejemplo, recurriendo con más frecuencia a mecanismos tipo mercado y creando verdaderos mercados" (*Ibíd*.: s/p). Con lo cual se pretende estimular la competencia entre proveedores de servicios con la creencia de que esto promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente.

Los principales mecanismos tipo mercado propuestos en el marco de este modelo son:

a) *Contratación externa.-* Que el sector público adquiera en el sector privado lo que tradicionalmente había producido internamente, por ejemplo servicios de apoyo tales como el mantenimiento y la limpieza, el abastecimiento alimentario y la impresión gráfica; servicios como los de bomberos, carcelario, entre otros.

b) *Cobros de usuarios.-* El objetivo de cobrar al usuario no es sólo lograr la recuperación de los costos a través del pago del usuario, sino también hacer que los servicios gubernamentales sean más eficaces y eficientes, el cobro al usuario ofrece un marco para el desarrollo de los mercados y de la competencia.

c) *Vouchers.-* Pueden definirse como regímenes en los cuales los individuos reciben (mediante un pago por o asignación para) la titularidad de un bien o un servicio que pueden "hacer efectivo" por medio de un determinado conjunto de proveedores, cuando ellos lo amortizan o en formas equivalentes de parte de un organismo financiador. Tradicionalmente, los vouchers han asumido la forma de recibos de papel autorizando a una persona nominada para recibir un servicio específico de una lista de proveedores designados.Las características básicas de los vouchers son su no transferibilidad entre consumidores y su falta de flexibilidad en comparación con el dinero efectivo.Las principales virtudes atribuidas a los vouchers son su capacidad para mejorar la eficiencia de los costos, al inducir procesos competitivos entre proveedores. El segundo objetivo es el mejorar la eficiencia en la asignación, mediante la ampliación de las escogencias del consumidor.

En tercer lugar, los vouchers para servicios públicos también ofrecen la ventaja para el gobierno de orientar el consumo y redistribuir el ingreso; por ejemplo para el consumo de servicios como educación, atención de niños y de ancianos, de vivienda, de enfermería, entre otros (Ormond y Löffler 1999: 11-14).

Es así como se busca reforzar la autonomía de las agencias, bajo el supuesto de que la creación de cuasi-mercados en el sector público será el mejor medio para alcanzar mayores márgenes de eficiencia y eficacia por propiciar la competencia entre las agencias públicas, y poder así determinar los montos de los recursos financieros asignados y a las agencias que han de ser beneficiadas con ellos.

Siendo estos los rasgos fundamentales que caracterizan las propuestas de cómo deberán ser gestionados los asuntos encomendados al gobierno bajo la perspectiva de la nueva gestión pública, es que alcanzan su mayor grado de sistematización en los modelos presentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuyos aspectos más relevantes presentaremos a continuación.

3.4 Modelos gerenciales de la OCDE y el CLAD: la punta del iceberg de la nueva gestión pública

La gran diversidad de propuestas en torno a lo que ha sido llamada la nueva gestión pública ha derivado en que se le caracterice como un conjunto de ideas carentes de sistematización. No obstante, a últimas fechas ha sido posible clasificarlas en dos grandes corrientes y modelos de gestión diferenciadas. Por un lado tendríamos las que han sido llamadas corrientes neoempresariales, que por normativas o prescriptivas hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y proponen la clientelización de los ciudadanos. Por otro lado existen las llamadas corrientes neopúblicas, cuyo énfasis recae en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramio 2001: 2).

Resaltan dos modelos de la nueva gestión pública que hacen eco de las diversas propuestas para su presentación sistematizada de lo que a su entender ha de ser el desempeño gubernamental en la prestación de los servicios públicos: los modelos de la OCDE y del CLAD, que por su perspectiva bien puede considerarse el primero como parte constitutiva de las llamadas corrientes neoempresariales, en tanto que el segundo se ubica al interior de las llamadas corrientes neopúblicas.

Correspondió al modelo propuesto por la OCDE la sistematización de las experiencias derivadas de la aplicación de la nueva gestión pública en países anglosajones, para su presentación en el texto intitulado *Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE (1997: estudio preeliminar)*. En él trasciende la delimitación de la nueva gestión pública al diseño de las organizaciones, demandando la transformación de la administración pública, del gobierno y del Estado, para que sean acordes con las reformas impulsadas.

En lo que respecta al Estado "deseable", por necesario, se pretende que sea un Estado que "actué de otro modo, que sea cada vez menos protagonista directo y cada vez más supervisor, es decir, más árbitro y garante que participante directo en la vida económica y social" (*Ibíd*: 25). Un Estado que para ser eficaz y eficiente, con capacidad para gobernar, deberá actuar como decisor, gestor, estratega, animador y reformador.

En tanto *Decisor*, deberá favorecer la coherencia y la eficacia de las políticas públicas, mejorando los procesos de toma de decisiones y de formulación de normas. Como *Gestor,* deberá continuar el desarrollo de estrategias, de estructuras y de sistemas que permitan a los gerentes realizar su trabajo y que, a la vez, les obliguen a hacerlo, suprimiendo los corsés inútiles y previendo los incentivos adecuados; también deberá suministrar medios eficaces para medir y controlar los resultados, reforzar los mecanismos de responsabilidad desde el punto de vista de los resultados obtenidos e inculcar la preocupación por la calidad. Como *Estratega,* deberá reforzar la capacidad del sector público para responder de manera flexible y sin dilaciones a los cambios futuros de su entorno externo, mejorando la capacidad del Estado para adoptar un comportamiento estratégico. Como *Animador,* deberá ofrecer un marco a la oferta pública, privada o mixta de bienes y servicios, incremente la diversidad de las opciones del consumidor y la calidad del servicio. Finalmente, como *Reformador,* deberá asegurar la dirección estratégica del proceso global de reforma, supervisar y evaluar las actuaciones de aplicación de las reformas, de manera que las

organizaciones del sector público puedan instruirse mutuamente con sus experiencias, intercambiarse información y comparar resultado (*Ibíd*: 45-46).

En relación con el gobierno, se señala que sólo podrá merecer el calificativo de “buen gobierno” cuando propicie un “adecuado equilibrio entre la dirección centralizada y la acción dejada a la voluntad de los gerentes locales, donde se protejan las formas democráticas de responsabilidad, y donde los valores tradicionales de integridad y de equidad se combinen con los nuevos de eficacia y calidad de los servicios” (*Ibíd*: 44).

Por lo tanto, se señala, un buen gobierno será aquel que maximice los resultados económicos y asegure la cohesión social, adaptándose rápidamente a circunstancias cambiantes, creando y explotando posibilidades nuevas y, en consecuencia, use y reutilice los recursos de una manera más rápida y flexible. Un gobierno que busque una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos (*Ibíd*: 35-36).

Para la OCDE un buen gobierno será aquel que observe los siguientes rasgos:

- Restringir su participación en la prestación directa de servicios.
- Dedicarse más a aplicar un marco flexible en el que pueda desarrollarse la actividad económica.
- Regular mejor, disponiendo de una información más completa sobre los efectos posibles.
- Evaluar permanentemente la eficacia de las políticas seguidas.
- Reforzar su capacidad de gestión previsora y de dirección para una mejor adaptación a los desafíos económicos y sociales futuros.
- Dirigir los asuntos públicos de una manera más participativa (*Ibíd*: 44).

La caracterización del Estado y del gobierno deseable, propuesta por la OCDE, se hace extensiva a la administración pública, al demandar la “existencia de una Administración Pública que, en todos los niveles, sea a la vez más eficiente,

más eficaz y más ahorradora de los recursos; capaz de mejorar la calidad del servicio público, de permitir al sector público adaptarse de manera flexible y desde una óptica más estratégica a los cambios externos, y de favorecer la mejora de los resultados económicos nacionales" (*Ibíd*: 37).

Por tal motivo, los elementos claves y netamente rescatables de la administración pública pretendida han de ser:

a) En primer lugar, la mayor importancia atribuida los resultados, entendidos como performances, es decir, en términos de eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios públicos aportados, y
b) En segundo término, la sustitución de un modelo burocrático, con unas estructuras y un comportamiento de carácter rígido, centralizado, jerárquico y autoritario –de netas inspiraciones weberiana y taylorista, esencialmente-, por otro modelo, estructuras y comportamiento diferentes, de carácter flexible descentralizado, responsable, coordinado y basado en el trabajo en equipo. (Ibíd: 28).

Una Administración pública cuyas prioridades sean:

a) La limitación de la gestión pública de los servicios públicos a los supuestos en que resulte imprescindible, buscando alternativas complementarias y diferentes.
b) El establecimiento y regulación de un marco más flexible de la actividad económica en general, y dentro de ella, en particular, del sector público.
c) La búsqueda de una mayor complementariedad e interdependencia entre el sector público y el privado.
d) Mejor calidad y mayor claridad de la regulación y de la información.
e) La evaluación permanente de la eficacia y eficiencia de las políticas publicas seguidas.
f) La mejora y la intensificación de las capacidades de dirección y de gestión <previsora> de las organizaciones públicas -y por lo tanto de su personal directivo-
g) La mayor participación ciudadana (*Ibíd*: 28).

Finalmente, como corolario de este modelo, la OCDE nos señala los rasgos que ha de observar una nueva gestión pública que sea acorde con un estado Decisor, Gestor, Estratega, Animador y Reformador; con un buen gobierno y con una administración pública eficiente y eficaz:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptible de conducir a resultados más eficaces.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.
- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del Gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos (*Ibíd*: 37-38).

En consecuencia, la gestión pública deseable ha de ser aquella que se perciba así misma como medio y no como fin, al servicio de los ciudadanos y de sus organizaciones. Una gestión pública que preste una mayor atención a los resultados y obtenga una mejor relación calidad precio, que transfiera competencias y logre una mayor flexibilidad, una responsabilidad y un control fortalecidos, así como una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas e introduzca la competencia y otros elementos del mercado y modifique las relaciones con los otros niveles administrativos (*Ibíd*: 36).

Resulta indudable que al ir más allá de la propuesta inicial por acotar a la nueva gestión pública al terreno del diseño organizacional, la OCDE propone reformar no sólo el cómo hacer del Estado, sino inclusive su qué hacer y su naturaleza histórica, bajo una perspectiva acorde con una reforma que trascienda la forma y modo adoptada por el Estado durante el llamado período del Estado interventor e incluso del Estado neoliberal.

Derivado del modelo de gestión pública elaborado por la OCDE, correspondió al CLAD (1998) formular su propio modelo bajo el nombre “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, que en modo alguno se aleja de los aspectos fundamentales del modelo de la OCDE, por lo que el objetivo pretendido con la elaboración de este documento fue “promover la reforma gerencial del Estado

latinoamericano" (*Ibíd*: 3), bajo la consideración de que "El gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial" (*Ibíd*: 4):

> "El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes -de ahí el nombre de gerencial-. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas" (*Ibíd*: 4).

La relevancia de este modelo es debida al ingrediente político que introduce en el análisis de la gestión pública, por considerar que "la Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas" (Ibíd.: 6). Esta afirmación indujo al CLAD a restituir la figura del ciudadano en lugar de la del cliente como destinatario de la gestión pública del Estado, y a resaltar la necesidad de una descentralización política y no sólo funcional, sin dejar de lado esta última.

En este sentido, los principales rasgos de la propuesta formulada por el CLAD para modificar la forma de "gerenciar" los asuntos del gobierno, son las siguientes:

Cuadro No. 3.3
Características del modelo de gestión pública del CLAD

CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS
La profesionalización de la alta burocracia	Debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
La administración pública debe ser transparente	Sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
Descentralizar la ejecución de los servicios públicos	Las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
La administración debe basarse en la desconcentración organizacional	Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas.
La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados.	Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso: o El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. o La buena definición de los objetivos organizacionales depende también de la modificación de la rígida jerarquía

Continúa

CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS
	que caracterizaba al modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (empowerment).Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual.
La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.	*Control de resultados*, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión. *Control contable de costos*, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. *Control por competencia administrada*, o por cuasimercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. *Control socia*l, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.
En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas.	La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. Con respecto al segundo tipo de agencias descentralizadas, que actúa en los servicios sociales y científicos, el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de servicio en un sector público no-estatal en varias situaciones.

Continúa

CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS
Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.	Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, apartándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público al nivel local del suministro de los servicios públicos.
Es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con a democratización del Poder Público.	De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: o Ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas. o Ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición. o Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

Finaliza

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998: 7-14).

La importancia atribuida en este modelo de gestión pública a la participación ciudadana se manifiesta por la función depositada a la evaluación de los logros alcanzados en la gestión pública que, bajo el concepto de responsabilización (*accountability)*, adquiere la obligación de rendir cuentas a la sociedad, modificando así los mecanismos de control tradicional sustentados fundamentalmente en la observancia de la norma y en la disciplina procedimental, por la consideración de que:

> "el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de *accountability*. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes". (Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2000: 10).

En un nuevo documento formulado por el CLAD (2000) se presentaron los rasgos que, a su juicio, ha de observar la nueva forma de responsabilización de los actos de gestión pública frente a la ciudadanía:

Cuadro No. 3.4
Tipos de responsabilización

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
Responsabilización mediante el control parlamentario.	La responsabilización mediante el control parlamentario tiene como "controladores" a los políticos. Esta es una vía clásica de *accountability* y reconoce como premisa no sólo la separación de los poderes sino precisamente la realización de los *checks and balances,* es decir, el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se constituye así en un mecanismo horizontal de responsabilización, teniendo como una de sus características principales el concepto liberal de limitación del poder. Entre los principales mecanismos de control parlamentario se destacan: a) La evaluación de las nominaciones realizadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos. b) El control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo. c) La existencia y el funcionamiento pleno de comisiones parlamentarias destinadas a evaluar la políticas públicas y a investigar la transparencia de los actos gubernamentales. d) Otro instrumento relevante de control son las audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el Legislativo, proyectos del Ejecutivo o programas gubernamentales en marcha.
Responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos.	La responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos es fundamental en la fiscalización republicana de los gobiernos. Ella se realiza a través de mecanismos internos a la administración, tales como las comisiones administrativas de fiscalización del comportamiento financiero y jurídico de los funcionarios, así como a través de mecanismos externos, como los tribunales de cuentas, las auditorías independientes y el Poder Judicial.

Continúa

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
	El aspecto fundamental de este tipo de control es verificar si los gobernantes y la burocracia están cumpliendo rigurosamente las reglas y las leyes establecidas. Entre los instrumentos utilizados para este tipo de responsabilización, encontramos los siguiente: a) Los controles procedimentales internos orientados a la gestión financiera cumplen con una doble función. b) Las auditorías financieras independientes o los tribunales de cuentas ejercen otra función básica para el proceso de responsabilización. c) Las auditorías internas y externas, al igual que los tribunales de cuentas, disponen de otros dispositivos fundamentales para el control de la corrupción.
Responsabilización a través del control social.	La responsabilización a través del control social hace de los ciudadanos "controladores" de los gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes. De este modo, la *accountability* en el transcurso del período de gobierno no queda restringida a los controles horizontales clásicos (parlamentarios y de procedimientos) y adopta otras formas verticales de fiscalización. Por ejemplo, la participación en la definición de las principales directrices y asignación de gastos de los presupuestos públicos; en la gestión directa de servicios públicos o en la participación en consejos que administren determinados equipamientos sociales; la utilización de los mecanismos de democracia semi-directa (plebiscito, referéndum, etc.); la actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas; la participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamental, etc.

Continúa

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
Responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados.	La responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados se realiza, básicamente, mediante la evaluación a posteriori del desempeño de las políticas. La importancia primordial de la introducción de la lógica de los resultados radica en el papel fundamental que juega en la nueva gestión pública, contribuyendo con el mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad gubernamental, a través de una gestión flexible y orientada hacia metas, en contraposición a la rigidez del modelo burocrático clásico.
Responsabilización por competencia administrada	Su estructura se basa en la premisa de que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a las demandas de los ciudadanos. La solución propuesta es aumentar el número de proveedores, pasando del monopolio a la pluralidad de agentes, y establecer una competencia administrada entre ellos, de modo que ese proceso competitivo sirva, al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad del gobierno de rendir cuentas a la población en relación con los servicios públicos. Este proceso de competencia administrada tiene lugar en tres situaciones: entre órganos gubernamentales, a través de la descentralización de funciones; en la privatización efectuada bajo régimen de concesión de los servicios públicos, en que empresas privadas compiten entre sí y procuran conquistar consumidores; y en la delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales, vale decir, a organismos del Tercer Sector o de la comunidad. En todos estos mecanismos de competencia administrada, como se ha dicho anteriormente, es fundamental que exista una regulación estatal, aunque diferenciada para cada una de las situaciones.

Finaliza

Fuente: Elaboración propia en base a Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000: 15-33).

La propuesta formulara por el CLAD sobre cómo gestionar los asuntos del gobierno, particularmente en la prestación de bienes y/o servicios a la ciudadanía, trasciende los aspectos económico-administrativos para ubicarse en el terreno de la responsabilidad política y de la necesaria democratización del poder público. No obstante conservar en su esencia una visión gerencial del proceder del Estado, si bien matizada por involucrar en su análisis aspectos de naturaleza política con una perspectiva distinta a la presentada en el modelo de la OCDE, en donde no obstante su énfasis recurrente a la participación ciudadana, ésta es concebida exclusivamente como un recurso técnico para lograr la eficacia en la implementación de las políticas públicas y no como un principio democrático o un derecho ciudadano, es decir, la OCDE lo considera exclusivamente como un recurso instrumental para el adecuado desempeño gubernamental.

Aún con los matices presentados por el modelo del CLAD, cabría preguntarnos si las propuestas de la nueva gestión pública son tierra fértil para impulsar el fortalecimiento del Estado, no sólo en su proceder administrativo, sino fundamentalmente como responsable de resguardar y coordinar la participación social. Función indispensable para lograr con ello el orden requerido para la propia reproducción del sistema capitalista. O si, por el contrario, con su aplicación habrá de presentarse su debilitamiento como instancia de regulación por modificar su sentido histórico de atención de la problemática social derivada del desarrollo del capitalismo; de tal forma que, por la deformación de su carácter público, se debilite no sólo para el ejercicio de dicha función, sino también en su propia fortaleza que le ha permitido estar en condiciones de ser reconocido como centro de poder social capaz de establecer y mantener el orden necesario para el desarrollo de la sociedad en su conjunto y no sólo de una de sus parte: la mercantil.

Por estas razones nos resulta indispensable efectuar el análisis de los alcances y consecuencias de la nueva gestión pública en el desempeño del Estado, de sus funciones de gobierno y de su proceder administrativo, lo que será objeto de estudio del siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV

EL ESTADO ANTE LO PÚBLICO SOCIAL

El fin pretendido por la nueva gestión pública: mejorar el desempeño gubernamental, resulta incuestionable. ¿Quién podría estar en contra de ello? Máxime cuando resultan evidentes sus insuficiencias para lograr una adecuada implementación de su agenda pública, derivado, entre otros motivos, de su carácter clientelar, autorreferido, ineficaz y carente de toda responsabilidad pública. Es quizás esta oferta presentada por la nueva gestión pública, además de las presiones ejercidas por organismos internacionales, como el Banco Mundial, el FMI y la OCDE, la que ha tornado receptivos a muchos gobiernos para proceder en automático a su instrumentación.

Sin embargo, su carácter exclusivamente organizacional es proclive a manifestar las insuficiencias de su proceder para lograr el fin pretendido. Por no considerar que todo desempeño organizacional se presenta en un marco institucional que es quien le otorga sentido y posibilidades de éxito. Es por eso que su instrumentación, carente de dicho marco, o hasta en contraposición a él, ha de derivar en resultados

radicalmente distintos, incluso en la imposibilidad del cumplimiento de la función sustantiva de todo Estado: gobernar.

Es en este terreno, fundamentalmente político, en el que han de ser examinados los alcances y las consecuencias de la aplicación de los preceptos venidos de un modelo eminentemente empresarial. Modelo que si bien pudo haber manifestado en este terreno sus bondades en la consecución del máximo beneficio económico, no por ello ha de ser exitoso en un terreno en donde la consecución de las acciones ha de estar encaminada al ejercicio de valores radicalmente distintos, como son la equidad, la justicia y la responsabilidad pública. Por mencionar sólo algunos.

Es esta última consideración la que nos induce a afirmar que los valores, las normas y los principios del ámbito privado y del público, son radicalmente distintos; es decir, que lo público y lo privado se manifiestan en marcos institucionales radicalmente contrarios, sin que por ello se le reste legitimidad a cada uno de ellos, si bien en su propio campo de acción. Sin embargo, en lo que respecta al Estado, su acción ha de estar determinada por la defensa y resguardo de lo público. Caso contrario, su proceder bien podría ser objeto del calificativo de ilegitimo, por la falta de consenso derivado por la defensa de intereses exclusivamente privados.

Es así que más que proceder a una reforma administrativa en sí misma, el reto actual del Estado es impulsar una reforma institucional que lo coloque en condiciones de dar respuesta a las demandas de atención de una sociedad más participativa. No por derivar ello de la bondad intrínseca del Estado, sino porque con ello ha de fortalecer su capacidad de integración social para ser reconocido como instancia indispensable para la conciliación del conflicto que es inherente a todo conglomerado social.

A esto ha de responder todo proceso de reforma del Estado, que en el plano eminentemente organizacional haría bien en encauzarse por derroteros distintos a los hoy día pretendidos. Volviendo así la mirada al modelo burocrático para su reinvención y reinterpretación que permita erradicar de él sus excesos normativos y procedimentales, y la falta de motivación derivada, pero necesariamente, enfatizar su apuesta a la profesionalización y al rasgo meritorio del servicio público como garantía de un desempeño acorde con la responsabilidad pública que hoy día se espera de todo acto de gobierno en protección y resguardo de lo que es de todos y para todos, es decir, del espacio público.

4.1 Alcances y consecuencias de la nueva gestión pública en el desempeño público del Estado, de su administración y gestión pública

La nueva gestión pública se inserta en el desarrollo del llamado Estado neoliberal, como un segundo momento en el que se pretenden corregir los excesos derivados de la aplicación de una visión exclusivamente fiscal de la crisis del Estado moderno. Visión que si bien permitió alcanzar una relativa estabilidad de precios y retomar el camino del crecimiento económico mediante el saneamiento de las cuentas públicas, la reanudación del financiamiento externo y la aplicación de un mayor dinamismo del comercio exterior, no por ello dejó de estar acompañada "por un conjunto de manifestaciones de deterioro social: fragmentación de los mercados de trabajo con altas tasas de desempleo abierto, subempleo y sobreocupación; deterioro de las remuneraciones reales; aumento de la población en condiciones de pobreza; retracción y pérdida de calidad de la cobertura en servicios básicos; degradación ambiental; incremento de la inseguridad y fuertes desigualdades sociales" (Vilas 2000: 32).

Fue así que se cayó en cuenta de que la tesis referente a un Estado mínimo debería ser sustituida por aquella referida a un mejor Estado, como consecuencia de vincular las fallas a problemas de ejecución y no de diseño o de contenido. A partir de este momento, el énfasis se colocó más en el cómo proceder del Estado que en el qué del mismo, por lo que a partir de mediados de los años noventas los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, hubieron de modificar su perspectiva sobre las medidas necesarias para lograr el éxito de las políticas neoliberales, destacando la relevancia estratégica de la calidad de la gestión pública y de la ingeniería institucional.

En este contexto, los preceptos de la nueva gestión pública vinieron a complementar la transformación del Estado, pretendiendo con ello contar con "un esquema de gestión tipo gerencial [que] usualmente responde a la necesidad de adaptación rápida a escenarios cambiantes de públicos segmentados, preeminencia de los tiempos cortos, toma de decisiones con interpretación y aplicación flexibles de marcos normativos laxos, o incluso en ausencia de marcos normativos" (*Ibíd*: 37). Exigencias que hoy día manifiesta un mercado globalizado como parte de la estrategia de reestructuración del capitalismo en el plano internacional. Por tal motivo, es posible afirmar que la reforma del Estado, más que a considerandos académicos, responde a la necesidad del capital por dar respuesta a las condiciones de crisis en que, de manera recurrente, se ha visto sumergido desde la década de los años setentas del siglo pasado.

No siendo de índole académica el origen de la reforma del Estado, hubo de encontrar en este terreno los fundamentos necesarios para justificar y argumentar su aplicación y subsecuente desarrollo bajo modelos provenientes del ámbito empresarial y económico: el gerencialismo privado, la teoría de la elección pública, la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo, cuyos rasgos comunes, de un modo u otro, derivan de la preeminencia que otorgan al mercado como elemento de regulación social y de su tratamiento privado de las relaciones sociales, tanto entre las organizaciones como entre los individuos. Respecto a dichos rasgos, cabría hacer algunos considerandos que nos permitan ubicarnos en sus alcances y limitaciones a la luz del proceder del Estado, tanto de su función, como de su gestión pública.

Con relación al mercado, ha sido evidente su incapacidad para funcionar de manera autorregulada, por lo que le ha resultado una exigencia la participación del Estado como marco institucional que lo dote de las condiciones necesarias para su mejor desempeño y prevenir sus desequilibrios. Fue así que el Banco Mundial, en su informe de 1991, "dedicó un capítulo específico al papel que el Estado está llamado a desempeñar en el proceso de desarrollo. Aparece aquí por primera vez la expresión 'enfoque amistoso con el mercado'. El informe reitera los riegos que se derivan de la tendencia al fracaso de la gestión estatal en la economía: corrupción, rentismo, desequilibrios fiscales, inestabilidad. Reconoce, sin embargo, que la intervención del Estado no es por sí indeseable; muchos tipos de intervención 'son esenciales para que las economías cristalicen todas sus posibilidades': mantenimiento del orden público, inversión en capital humano, construcción y reparación de obras de infraestructura, protección del medio ambiente. En todas estas esferas los mercados son deficientes y la intervención del Estado se hace necesaria: no para reemplazar a los mercados, sino para fortalecerlos y complementarlos" (*Ibíd*: 34).

En lo que respecta al tratamiento privado de las relaciones sociales, tanto entre las organizaciones como entre los individuos, al gerencialismo privado le resulta suficiente el que la función ejecutiva se caracterice por la capacidad individual de trabajar en la formulación de objetivos y en la ejecución de medios para alcanzarlos, siendo percibida como una función esencialmente intraorganizacional. En ella, los objetivos de la organización deben servir como punto de partida para definir las estructuras y los métodos de acción que mejor respondan a las demandas y a los apoyos recibidos externamente. Sus resultados estarán en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado en comparación con sus competidores.

Para este tipo de gestión, la tarea de dirección se contempla exclusivamente como la movilización de la energía y de los recursos organizativos en la consecución de los objetivos empresariales; de ahí que la definición convencional del *Management*, como la obtención de resultados a través de los individuos de la propia organización, es quizá la formulación más clara del carácter intraorganizacional de los procesos de gestión empresarial.

De acuerdo con esta perspectiva sobre cómo han de interpretarse y afrontarse los procesos al interior de las organizaciones, el individualismo metodológico, que es el calificativo que a diversos autores les merece la teoría de la elección pública (Toboso 1996; Covarrubias 2002), considera que "todas las teorías de las ciencias sociales han de ser reducibles a teorías sobre la acción humana individual. O dicho de otra manera, esto significa que las restricciones de tipo natural y de tipo psicológico son las únicas variables exógenas permitidas en las teorías de las ciencias sociales. Todos los fenómenos sociales o colectivos, tales como las instituciones, han de ser endogeneizados y explicados en base a acciones humanas individuales" (Covarrubias 2002: 4).

Al interior de esta teoría se asume explícita o implícitamente el juicio de valor de que la persona es el mejor y único juez sobre su propio bienestar, de lo que deriva una orientación del comportamiento individual eminentemente utilitaria que hace de toda acción social y colectiva solamente un medio para la satisfacción de sus muy particulares intereses. En ella se piensa que el ser humano está embarcado en un proyecto de dar forma a su vida como individuo autónomo y capaz de elegir movido por el deseo de optimizar el valor de su existencia. Existencia que se le representa como un terreno único e indiferenciado para alcanzar esta tarea (Du Gay 2003).

Para el llamado individualismo metodológico, la elección individual ha de ser la mejor elección posible para dar plena satisfacción a sus necesidades e intereses, y el mercado el mejor contexto en el que ha de encontrar respuesta a dichas necesidades, dada su receptividad y versatilidad para encontrar en él una gran variedad de bienes y servicios acordes con sus intereses. En él ha de poder hacer valer su "soberanía" como consumidor. Por lo tanto, toda elección colectiva ha de tener una connotación negativa por pretender regular permanentemente el sistema de derechos de la ciudadanía individualista, y si ha de allegarse a ella, sólo será en aquellos casos en los que los costos derivados de la acción individual rebasen por mucho los beneficios obtenidos de la acción colectiva. Sin embargo, aún en este último caso, la consideración fundamental es que el mejor espacio para la satisfacción de sus intereses individuales es el mercado.

Es en torno al gerencialismo privado y al llamado individualismo metodológico que podemos señalar la distancia que guardan con respecto a la gestión del Estado, cuyo proceder ha de estar determinado por considerandos de naturaleza interorganizacional y pública, y no sólo por su eficiencia y eficacia intraorganizacional o por su capacidad de respuesta en el terreno individual. Su actividad alcanza una magnitud mayor que la demandada por el mercado y el terreno de las relaciones interindividuales.

La característica principal de la gestión pública es la de ser eminentemente interorganizacional, considerando que la actividad del sector público deriva de la participación conjunta de las diversas dependencias y entidades que lo conforman. Por tal motivo, pensar exclusivamente en términos de eficacia intraorganizacional resulta insuficiente e incluso pudiera dar lugar a efectos contraproducentes si se carece de una efectiva coordinación administrativa que garantice, más que resultados intraorganizacionales, impactos interorganizacionales enmarcados en el cumplimiento de la función político-social de la administración pública y del Estado. Es por ello que la razón de ser a todo acto de gestión administrativa lejos se encuentra de ser un fin en sí mismo o, en el menor de los casos, un medio para la consecución de la mayor eficiencia posible, como sí compete a la gestión privada.

Por tal motivo, distante se encuentra de manifestar congruencia la comparación en sí misma entre la gestión pública y la gestión privada. Mucho menos bajo considerandos de eficiencia o de rentabilidad financiera. Con esto último se estaría obviando que la gestión pública se enmarca en una lógica política y social para el cumplimiento de los fines históricamente asignados al Estado para regular los conflictos sociales derivados de la naturaleza contradictoria del capitalismo, quien al sustentar su desarrollo en la repartición inequitativa de la riqueza, sin contar con la intervención del Estado, bien podría dar lugar a la resolución del conflicto social mediante el uso de la violencia generalizada.

Resalta así la función sustantiva del Estado moderno, que se determina por sus capacidades de gobierno para el mantenimiento del mayor grado posible de orden social indispensable para la reproducción del capitalismo. Un Estado cuya eficacia lejos se encuentra de poderse manifestar bajo parámetros de rentabilidad económica. Contrariamente, su desempeño deberá ser juzgado por su capacidad de regulación social y de los impactos generados para la atención de la problemática social y de su manifestación política a que históricamente ha dado lugar el desarrollo del capitalismo por sustentar su éxito en el mayor margen de rentabilidad posible y en el uso del mercado como medio fundamental y condición de sobrevivencia.

Un mercado que se ha manifestado como la institución adecuada "para regular los conflictos y las relaciones entre individuos que intentan maximizar sus beneficios" Brugue 1996: 45), pero que lejos se encuentra de ser un referente deseable para condicionar la forma de proceder del Estado, como se pretende hoy día al demandarle la aplicación de técnicas e instrumentos formulados bajo una lógica productivista y económica que responden a considerandos mercantiles y no de regulación social. Razón por la cual, su aplicación es proclive a debilitar al Estado en el cumplimiento de dicha función, al priorizar con ello resultados derivados de una lógica económica en respuesta a demandas exclusivamente individuales, aún por encima del bienestar colectivo.

En suma, la nueva gestión pública coloca al Estado en el terreno del tratamiento privado de las relaciones sociales, tanto entre sus organizaciones como entre los individuos. Particularmente por sus fundamentos metodológicos derivados de la presencia de la teoría de la elección pública, cuyo rasgo fundamental es su tratamiento de todo conglomerado social cual si fuera solamente un cuerpo de entes atomizados en búsqueda permanente de la satisfacción de sus muy particulares intereses, sin consideración alguna de que:

> "En la práctica, el sujeto interpelado es el poseedor de derechos individuales que actúa como comprador en el mercado y cuya satisfacción depende estrictamente de los recursos –de poder, si no de dinero- de que disponga a fin de negociar los mejores términos a sus intereses. En este estricto sentido, el cliente –individual- reemplaza al ciudadano, o sea al miembro de la comunidad que reivindica su participación activa en la definición de objetivos políticos, así como su capacidad de perseguir intereses no sólo individuales sino también colectivos" (*Ibíd*: 56).

Contrariamente a ello, la acción del Estado ha de estar encaminada a propiciar, más que la competencia desenfrenada entre los individuos, la presencia de una acción colectiva. Una acción en la que las asimetrías en las relaciones entre los individuos, propias de todo intercambio económico, sean sustituidas por derechos y obligaciones colectivas. Evitando con ello la gravitación de actores con mayor peso económico como referente de su acción administrativa; es decir, evitando ser presa de intereses particulares de los grupos mejor organizados como consecuencia de las fortalezas derivadas de sus activos financieros, físicos, tecnológicos o simbólicos.

Se puede entrever que el riesgo más inmediato de la aplicación de la nueva gestión pública, por su enfoque individualista y privatizador, corresponde

al fortalecimiento de un sector de la sociedad: el mercantil, dando con ello lugar al copamiento de la actividad del Estado para que responda a sus muy particulares intereses, por la consideración de que:

> "Como no existe una distribución equitativa de los recursos del poder social entre el trabajo y el capital, entre los vendedores y los consumidores, entre los profesionales y sus clientes, etc., y tampoco la hay dentro de ellos mismo, la probabilidad de expresión y defensa de cada uno de los intereses concernidos está en directa relación con su capacidad de gestar algún tipo de organización social que les represente. Si esta cuestión no es resuelta, no es posible lidiar con el hecho de que, como consecuencia de la libertad de organización de intereses particulares, en realidad son los grupos bien organizados los que obtienen influencia sobre la opinión pública y éxito en la divulgación de sus concepciones" (Cunill 1997: 110).

De manifestarse lo anterior, ha de darse lugar no sólo a legitimar las desigualdades políticas, que son derivadas de las desigualdades económica, sino también a la profundización de una mayor exclusión y agudización del conflicto social ante el debilitamiento del Estado que vería limitadas sus capacidades de regulación para la generación del orden social necesario. Máxime por la consideración de que todo Estado ejerce sus capacidades de gobierno administrando.

Si en el ejercicio de esta función el Estado actuara prioritariamente para beneficio de un solo sector social: el mercantil, sus capacidades de conducción y de legitimidad habrían de quedar en entredicho por su desatención de la problemática social al hacerla depender de una lógica económica, individualita y excluyente, y no política, es decir, de conciliación del conflicto social existente. Para lograr esto, al Estado le resulta indispensable la presencia de sujetos activos al interior de una comunidad política y no de sujetos aislados que sólo persiguen intereses propios guiados exclusivamente por sus preferencias de consumo, que es la caracterización que le merece el hombre al llamado individualismo metodológico.

Es en el terreno específicamente administrativo en el que encontramos que al empeñarse la nueva gestión pública en tratar exclusivamente al Estado desde una perspectiva económico-administrativa, lo que lograría es que "lo político [resulte] así metamorfoseado en técnica administrativa y de hecho invisibilizado tras la racionalidad formal de los procedimientos y los adminículos" (Vilas

2002: 48). Con lo que nos encontrariamos nuevamente ante la tendencia al debilitamiento del Estado desde una perspectiva procedimental.

Tal es el caso de la propuesta de la nueva gestión pública para que la gestión del Estado adquiera como rasgo sustantivo el ser flexible y manifieste con ello un proceder acorde con los requerimientos de un entorno inestable y turbulento. Colocándose así en condiciones de alcanzar los resultados esperados para la plena satisfacción de los usuarios, ahora bajo la caracterización de clientes.

Correspondiendo a la discrecionalidad ser el atributo principal mediante el cual ha de manifestarse dicha flexibilidad en el terreno gerencial y organizacional. En términos generales podemos entender a la discrecionalidad como la capacidad otorgada a los directivos de las organizaciones públicas para tomar decisiones relativamente autónomas, depositándose en ellos la facultad de definir no sólo aspectos de naturaleza operativa y procedimental, sino también cuáles han de ser los mejores resultados para alcanzar la plena satisfacción de los usuarios-clientes de sus bienes y/o servicios. Esto último, visto en sí mismo, difícilmente nos podría mover a crítica alguna, por sus fines pretendidos. Pero visto a la luz de sus implicaciones políticas, adquiere otro significado.

Consideremos, para tal efecto, que lo político está referido a la capacidad del Estado para conciliar los intereses divergentes, cuando no antagónicos, en ejercicio pleno del poder que en legítima propiedad le corresponde para hacer valer su decisión en uno u otro sentido, es decir, en beneficio o perjuicio de las partes en conflicto. Haciendo uso para ello de la fuerza física, entiéndase coerción, o bien del consenso otorgado por las partes en pugna, lo que en modo alguno se hace extensivo a ninguna de sus partes en sí misma o actuando de manera aislada e independiente del todo.

Ante esto, las preguntas obligadas son: ¿Qué ha de suceder en el caso del conflicto por la falta de acuerdo sobre cuáles han de ser los resultados pretendidos por un organismo autónomo, flexible, para la toma de decisiones, con un alto grado de discrecionalidad por parte del responsable de la misma? ¿Cuál es la capacidad de implementación de la decisión adoptada, ante la falta, en los gerentes, de mecanismos propios del Estado: la coerción y/o el consenso? ¿Cuál es el grado de legitimidad de la decisión tomada? y, en consecuencia ¿cuál es la garantía de que en la decisión tomada no medie la defensa, consciente e intencionada, de intereses personales o particulares en beneficio de unos y en perjuicio de otros?

Indiscutiblemente la respuesta a estas interrogantes no se encuentra en el universo administrativo, técnico o instrumental, sino que compete íntegramente al universo de lo político. Por lo que dejar en manos de los directivos la capacidad sobre la determinación de los resultados, daría como consecuencia, en principio, la politización de las decisiones administrativas. Objetivo distante de lo enunciado por la nueva gestión pública. Pero además, por el beneficio que debe ser el pretendido por la actividad del Estado, se estaría en el terreno de la definición del bien público por parte de los directivos, es decir, de algo tan relevante para la sociedad por corresponder a los "valores sociales y políticos sobre los cuales se sustenta el reconocimiento de derechos sociales y económicos" (García 2001: 301). Valores que históricamente ha sido resultado de cruentas luchas entre los grupos sociales involucrados para su inclusión en el marco jurídico constitucional.

Tenemos así que en el terreno de las organizaciones, la flexibilidad demandada tiende a generar efectos colaterales en la funcionalidad del Estado. Particularmente como consecuencia de la fragmentación a que es expuesto por la exigencia de que promueva la existencia de unidades autónomas que compitan entre sí. El efecto derivado ha de ser la restricción de su capacidad para coordinar y conducir sus acciones y para el establecer e instrumentar políticas públicas de impacto general. Mermando con ello su propia capacidad de coordinación de los grupos sociales que, por diversos, demandan la presencia de una acción encauzada hacia la cooperación para lograr vínculos solidarios, y no de competencia guiada hacia la fragmentación por la falta de interconectividad en la atención de sus muy variadas problemáticas. Con lo cual, la competencia de atención y de recursos ante las diversas instancias fraccionadas, carentes de unidad por la autonomía otorgada, se vería también agudizada.

Las limitaciones y problemáticas hasta aquí expuestas, se hacen extensivas al uso de la contratación como instrumento para mejorar los márgenes de rendimiento, tanto en el ámbito directivo como en el de los organismos autónomos. Esto bajo la consideración de que mediante el modelo contractual "se limita la capacidad de los políticos de dirigir día a día la provisión de servicios públicos. Lo cual significa que el político sólo puede controlar el éxito o fracaso (medido en eficiencia) de los resultados, pero no puede controlar los procedimientos utilizados o cambiar los objetivos planteados en el contrato" (Narbondo y Ramos 2001: 7).

Lo anterior implica una restricción para la pretendida flexibilidad, por limitar la posibilidad de adaptación de las políticas públicas a las nuevas orientaciones que el gobierno buscaría darles para estar acorde con las condiciones cambiantes. Pero además, conduciría la actividad del Estado a un terreno eminentemente normativo, como consecuencia de la necesaria observancia de las cláusulas establecidas en los contratos. Es decir, la actividad del Estado habría de estar determinada por las especificaciones contempladas en las cláusulas contractuales que determinen los resultados a alcanzar y el rendimiento esperado, y no así por la ley como marco regulador.

Otra interrogante a la que difícilmente se le podrá dar respuesta dentro de la lógica procedimental es la siguiente: ¿Qué ha de suceder con aquellos organismos públicos que por diversos motivos no cumplan o incumplan los aspectos pactados? En el caso del universo mercantil la respuesta es muy simple: la desacreditación de que ha de ser objeto una empresa en este supuesto la conduciría a la quiebra y a su consecuente desaparición. Sin embargo, ¿será este el curso que ha de seguir un organismo público? Cuando su existencia responde a otros considerandos. Obviamente la respuesta es no, por lo que su incumplimiento ha de dar lugar a la búsqueda de otros mecanismos de resolución para subsanar su falta de aplicación a lo pactado. Por ejemplo, que la solución aplicada caiga en el terreno de la negociación política y no mercantil. Alejándonos nuevamente de lo pretendido por la nueva gestión pública y acercándose nuevamente a una lógica política, más que técnica o instrumental.

En esta misma lógica se inscriben los presupuestos por resultados, considerando que los presupuestos son un instrumento político con que cuenta el Estado para afectar o beneficiar los intereses de los diversos actores sociales. Razón por la cual, el presupuesto es eminentemente una toma de decisiones política en la que se manifiesta la función de negociación y conciliación de intereses del Estado, más que un simple acto de técnicas y mecanismos derivados de la aplicación de fórmulas financieras.

El presupuesto público lejos se encuentra de poder ser considerado sólo un proceso técnico derivado del mejor cálculo financiero posible, exento de generar impactos políticos. En él se plasma de manera clara la decisión gubernamental para impulsar o impedir la satisfacción de los intereses, las necesidades, los valores, entre otros. de los diversos grupos involucrados en la contienda política. Sus verdaderos alcances, más que en la consecución de resultados, se manifiestan en la decisión misma de aquellos resultados que habrán de

alcanzarse. Su naturaleza no está en relación con su efecto en sí mismo, sino en la elección del efecto que se pretende alcanzar. Por todo eso, lejos de corresponder al terreno procedimental, el presupuesto público es competencia exclusiva del ámbito político y de los conflictos y conciliación de los diversos intereses, necesidades y valores en pugna que en él han de manifestarse.

En consecuencia, el universo al que pertenecen los presupuestos corresponde más al terreno de qué hacer, de las decisiones políticas, que al terreno del cómo hacerlo. Sus alcances no podrán ser determinados en el terreno de la implementación, sino necesariamente en el terreno de la formulación de las políticas públicas diseñadas en plena correspondencia con el bienestar público y los fines de integración social que le competen exclusivamente al Estado. Quien cuenta con los medios legítimos para hacer prevalecer la decisión presupuestal adoptada: la coerción o el consenso. Medios que prácticamente resulta imposible sean atributos que le correspondan al mejor gestor, por mucho que sus decisiones se enmarquen en el mejor cálculo financiero posible.

Respecto a la propuesta de la nueva gestión pública por hacer del cliente la figura principal hacia quien han de ir dirigidas todas las acciones del gobierno y de su gestión pública, es quizá en ella en donde se manifiestan las principales debilidades del modelo. Esto por lo restringido del campo de acción de la figura clientelar al limitarla al ámbito microsocial, sin mayor posibilidad de incidencia en los aspectos referidos al terreno macrosocial, es decir, a aquel terreno de las decisiones no sólo procedimentales, sino de contenido de las políticas públicas.

Los impactos políticos de la restricción señalada, han de manifestarse en el desinterés del cliente sobre aquellos aspectos que trasciendan el consumo individual. Más aún, sobre aquellos referidos al bienestar social, es decir, sobre aquellos que vayan más allá de su bienestar personal. Este desinterés ha de incidir en su percepción sobre todos aquellos aspectos que ha de satisfacer la gestión pública y los actos de gobierno, y a no percatarse de la desprotección que ello ha de representarle. Por tal motivo, sus posibilidades de manifestar su descontento por el servicio prestado han de circunscribirse al terreno individual por la vía del derecho privado, y no social ni administrativo, como compete a la protección brindada al ciudadano, en tanto sujeto de protección legal de sus derechos como miembro de una comunidad política.

La distinción que existe entre ambas figuras, cliente o ciudadano, es la que nos permite reconocer la trascendencia de su posición frente al Estado, considerando que el ser ciudadano tiene una connotación política que le

representa contar con toda una gama de derechos constitucionales, pero también de obligaciones socialmente exigidas. Es por esto que manifestarse como cliente, además de la desprotección antes referida, lo hace ser un sujeto individualista carente de toda solidaridad social, cuyo fin último es su bienestar personal derivado de su capacidad económica.

Por lo hasta aquí señalado, es que en el interior del sistema político es donde se manifiestan los mayores riesgos para el Estado por la aplicación de los preceptos de la nueva gestión pública. Particularmente por ser una propuesta que, al tratar como clientes a los beneficiarios de las acciones del Estado, lejos de fortalecer a la comunidad política y al propio Estado, los debilitan. Por representarles, particularmente a este último, un fraccionamiento de aquella que debería ser su fuente principal de poder: la sociedad.

En suma, las consecuencias derivadas de la aplicación del modelo de la nueva gestión pública trascienden el ámbito exclusivamente administrativo al incidir negativamente en las posibilidades de éxito en el desempeño de las funciones de gobierno y de regulación social del Estado, y por reducir su desempeño a cuestiones administrativas y considerarlo exclusivamente como un prestador de bienes y/o servicios. Responsabilidad que, sin serle ajena, en mucho es rebasada por sus fines políticos y sociales antes señalados. Es así que reducirlo únicamente a funciones que sólo involucran transacciones monetarias y de eficacia procedimental, significa dejar de lado sus responsabilidades de gobierno.

Cabría recordar que el Estado es ante todo una forma de organización social en la que se institucionalizan las relaciones de poder. Un mecanismo de regulación social que para cumplir con tal función debe, ante todo, manifestar actos de autoridad derivados del poder que le es propio; actos encaminados a la conciliación de los intereses y valores divergentes, y hasta contradictorios, que coexisten en toda sociedad. Por tal motivo, restringir su función a la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en sí mismas, encubre la verdadera naturaleza de sus acciones. Máxime si consideramos que el problema de la eficiencia y la eficacia en modo alguno se circunscribe al grado de consecución de las mismas, sino siempre han de estar antecedidas por diversas consideraciones en torno a la naturaleza de los objetivos pretendidos y sobre quiénes son los depositarios de los costos financieros, políticos y sociales que siempre han de derivar de todo beneficio logrado.

La caracterización del Estado como una forma de organización social en la que se institucionalizan las relaciones de poder, nos lleva a presentar diversas

consideraciones en torno a las instituciones. Tal es el caso de lo que nos dice Carlos Vilas (2000):

> "El enfoque formalista de las instituciones propuesto por Douglass North que el Banco [Mundial] adopta explícitamente, permite referirse a la política en tanto construcción y procesamiento de relaciones de poder, y operar sobre ella afectando prescindencia. La caracterización de una institución como un sistema de reglas del juego soslaya cuestiones fundamentales como el contenido del juego, la finalidad del mismo, el número e identidad de los participantes, la existencia o inexistencia de árbitro, y similares. También deja de lado la circunstancia bastante evidente, que no todos los individuos o grupos se encuentran en igualdad de condiciones para crear o imponer determinadas instituciones, o para decidir la medida y el sentido de la participación en ella" (p.p. 47-48).

Lo señalado por Carlos Vilas cobra relevancia por la presencia del neoinstitucionalismo como parte constitutiva de la nueva gestión pública, y porque nos permite resaltar la importancia de las instituciones, particularmente del derecho, como mecanismo indispensable para regular las relaciones entre los individuos en su participación no sólo individual, sino colectiva. No obstante que en el neoinstitucionalismo "la atención se dirige fundamentalmente al funcionamiento de las instituciones; la problemática propiamente política de la construcción estatal y del desarrollo social es diluida y remplazada por la cuestión de la administración de una determinada configuración de poder que, para todos los efectos, se imagina constante. La discusión de los grandes objetivos de la acción política –el desarrollo, el bienestar, la integración social u otros- se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos" (Vilas 2002: 55). Con lo que los alcances de la aportación neoinstitucional se ven restringidos.

Es precisamente en torno a los objetivos estatales en donde cabría ubicar la discusión sobre la forma de proceder del Estado, por ser en la definición de dichos objetivos, y no sólo en su consecución, en donde finalmente se manifiestan los alcances de la acción gubernamental. Es en ellos en donde se da cuenta de los arreglos del poder y de la consideración que le merecen a la acción gubernamental las demandas y necesidades de los diversos actores sociales, así como la posibilidad de que sean estos últimos quienes no sólo califiquen el éxito o fracaso de dicha acción, sino quienes determinen el rumbo que ella ha de seguir.

Circunscribir al Estado, y su forma de administrar y proceder, a formulismos procedimentales, operativos y técnicos, a su cómo hacer, más que a su qué hacer, ha de limitar los alcances de la reforma enunciada. Considerando que es en torno a su qué hacer en donde se han de manifestar las pretensiones para lograr un mejor Estado. Un Estado que al ejercer actos de gobierno no se limite a "monitorear y reaccionar acerca de los resultados de la acción administrativa (lo que se hace), sino incidir acerca de los resultados de lo que se decide hacer a fin de que tenga en cuenta las consecuencias para la sociedad" (Cunill 2000: 9). Un Estado cuyas acciones expresen los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores. Es decir, un Estado que gobierne.

Lejos se encuentra el modelo de la nueva gestión pública de considerar los aspectos políticos antes referidos. Contrariamente, presenta un enfoque exclusivamente administrativo y económico que deja de lado el carácter histórico del Estado y de las relaciones de poder que en él se manifiestan. Relaciones caracterizadas por la demanda permanente por hacer de su ejercicio un acto público, en el sentido más completo posible. Una acción abierta al beneficio de todos y con la participación de todos, que no es otra cosa sino una mayor cercanía con el llamado bien común. Una acción lejana de los beneficios privados que se busca priorizar con el modelo de la nueva gestión pública. Beneficios exclusivamente mercantiles y empresariales tendientes a polarizar las asimetrías no sólo en la calidad de vida de la mayoría social, sino también en su actividad política y en los beneficios derivados de ella, por la exclusión a que ha de dar lugar por su carácter despolitizador de la participación ciudadana.

Es en este contexto en el que cobra relevancia la categoría de lo público, en contraparte de lo privado, como espacio de realización y de conciliación del conflicto de intereses que es propio de todo conglomerado social en donde las relaciones asimétricas por el posicionamiento económico de las partes son proclives a reforzar el conflicto de intereses.

Lo público como espacio que resulta también de necesaria salvaguarda por parte del Estado, para vigilancia de que en él no se manifiesten las asimetrías propias del terreno económico. Para ello, el Estado ha de modificar su propia naturaleza para convertirse en un Estado con capacidad de respuesta a las demandas de una mayor participación ciudadana, y no así para el fortalecimiento de las relaciones privadas, que es el riesgo que le representa la aplicación del modelo de la nueva gestión pública.

4.2 Efectos privatizadores de la nueva gestión pública en el proceder del Estado

La privatización del proceder del Estado como consecuencia de la aplicación del modelo de la llamada nueva gestión pública, no es un fenómeno que se manifieste ni exclusiva ni automáticamente por el hecho de aplicar las técnicas gerenciales que la constituyen. Esta afirmación sería una forma simple de afrontar la cuestión. El fundamento de la privatización del proceder del Estado ha de encontrarse en lo que la nueva gestión pública le representa al Estado en el terreno de su proceder ante lo público; en los alcances del comportamiento de aquellos a quienes va dirigida su actividad y de la relación que guarda para con ellos. Pero fundamentalmente, en lo que Paul du Gay (2003) nombró como ethos o identidad de la función pública.

La privatización del proceder del Estado ante lo público encuentra su antecedente en los proceso de privatización del Estado de los años ochentas del siglo que nos antecede, encaminados a propiciar su redimensionamiento y el fortalecimiento del sector mercantil de la sociedad. Particularmente por la privatización de su empresa pública. Privatización que, a decir de Ricardo Uvalle (1990: 178), se encaminó "a que el Estado no [fuera] partícipe activo en la economía. [Se sostuvo] que la formación y expansión de capital debe ser tarea primordial de los agentes privados. Los mercados han de funcionar dejando la preferencia a las leyes de la oferta y la demanda. Que el Estado sea promotor y fomentador del proceso económico, no instancia dinámica en la producción". La privatización fue dirigida particularmente a su qué hacer, sin que por ello dejaran de emitirse pronunciamientos en torno a las insuficiencias de su administración pública, bajo el argumento de su falta de cercanía con los modelos empresariales. Como bien nos lo manifiesta Ricardo Uvalle (1990: 179):

> "La privatización sostiene que el despilfarro e ineficacia van de la mano cuando se trata de la administración del Estado. La fama de mal administrador que el Estado se ha ganado, proviene de los círculos contrarios a su papel de empresario".

Así se preparó el terreno para cerrar el círculo de la privatización con el modelo de la nueva gestión pública, introduciendo al proceder del Estado en una lógica propia del mercado. Más particularmente, por llevar el mercado al interior del Estado. Esto último se manifiesta no sólo por la adopción de técnicas administrativas venidas del terreno de los negocios, sino por introducir

el principio de competencia en el sector público a través de cuasimercados. En ellos, el principio de garantía de sobrevivencia de las ahora llamadas agencias es su grado de competitividad ante la demanda presentada por los clientes de sus servicios. Lo que ha de enfrentar al Estado al riesgo de su disgregación por su actuar bajo criterios de autonomía administrativa y de escala microadministrativa, que no es lo propio del Estado, pero sí de las empresas comerciales del mundo de los negocios.

Igual papel desempeña la contractualización como instrumento para regular las relaciones entre el Estado, los organismos autónomos y los servidores públicos, por adoptar una visión exclusivamente económica para regular dichas relaciones. En lo que respecta a la relación entre el Estado y sus organismos públicos, "la contractualización asigna el cumplimiento de una función o actividad a una unidad independiente de gestión (agencia) considerada responsable del desempeño eficiente de esa función o de la conducción de esa actividad. Al asumir una responsabilidad activa asume un carácter esencialmente empresarial. Para expresarlo en el lenguaje de Tom Peters, la contractualización empresariza a individuos y colectividades. Las formas empresariales de gobierno como la contractualización implican la reinvención de lo social como subsumida en una forma de lo económico" (du Gay/2003: s/p); es decir, la contractualización introduce al Estado en una lógica propia de las relaciones mercantiles.

En el caso de las relaciones entre Estado y sus trabajadores, la contractualización da lugar a la suplantación del servicio civil por contratos individuales, con las implicaciones que de ello derivan en renglones como la seguridad en el empleo y la profesionalización del servidor público, pero particularmente porque ahora el marco normativo de la función pública ha de corresponder más al derecho privado que al derecho público y burocrático. Derecho este último que es lo propio, como garantía de seguridad, de los trabajadores al servicio del Estado.

Lo mismo acontece en el caso de la gerencia por resultados, por pretender la presencia exclusiva de estándares cuantitativos para medir el desempeño gubernamental encaminado a la eficiencia y a la rentabilidad económica, más no así a la consecución de valores como la justicia, la equidad, la solidaridad y la responsabilidad pública, cuya forma de manifestación lejos se encuentra de considerandos cuantificables al corresponderse con la cualidad demandada al Estado en atención de la problemática social que ha de atender mediante sus actos de gobierno.

Finalmente, hemos de referirnos a la orientación al cliente, cuya connotación es más cercana al consumidor de bienes y servicios que al ciudadano. Ciudadano que lejos de poder ser identificado como simple consumidor, es sujeto de derechos y obligaciones enmarcadas en el terreno de lo jurídico, y por lo tanto, más que objeto de atención, es sujeto de participación activa en la determinación de los bienes y servicios que han de ser responsabilidad del Estado el ofrecerle, directa o indirectamente.

En suma, los rasgos hasta aquí expresados son tendientes a introducir al Estado en una forma de manifestación más cercana a lo privado, a lo privado que le merece a Adrián Gurza (1998) el calificativo de lo privado-capital, por estar referido a:

> "Lo que opera en lo exterior, en la calle, en el mundo, en el seno de lo público enfrentado a lo íntimo; es lo privado del negocio y la política, lo privado en la acepción de eje funcional y sistema organizador de la estructura social en lo económico y en lo político. Sintéticamente, es lo público como mesura para el beneficio privado como explotación social y orden de dominación, en fin, lo privado condensado históricamente en la propiedad privada moderna, en el capital en donde aparecen los privados-poseedores que se presentan con capacidad de elección en el intercambio social. En este espacio, lo privado conlleva una forma de actividad de los particulares que no permanece en el terreno de la intimidad, sino que la desborda y afecta la organización de la vida social misma, valiéndose de ella para el beneficio privado, es aquella fórmula expropiadora de la actividad universal de los particulares denominada iniciativa privada, cuya enunciación más propia se expresa en el término propiedad privada".

Ante ello, el traslado del mercado al interior del Estado es tendiente a polarizar la situación de vida del grueso de la población por la desprotección que han de enfrentar los individuos al introducirlos en una relación mercantil. Relación en donde sus fortalezas o debilidades han de derivar de su posicionamiento económico y ser fundamentales para determinar el monto y la calidad de los beneficios obtenidos. Ante ello, Ricardo Uvalle (1990: 179) nos presenta la siguiente consideración en torno a la privatización: "sus impactos no favorecen a los grupos asalariados. Es contraria a la política tutelar y de protección que el Estado asume frente a ellos. Las ventajas son para el capital, no para el trabajo".

En lo que respecta a los efectos de la privatización en los alcances del comportamiento de aquellos a quienes va dirigida la actividad del Estado, y de la relación que guarda para con ellos, bien podemos considerar lo que nuevamente nos dice Ricardo Uvalle (1990: 178):

> "La privatización se erige, así, en modo de vida que replantea de conjunto las condiciones de vida de la sociedad civil. Ángulos del espacio público (del Estado) son motivos de reconsideración. La venta al capital privado de organismos estatales no sólo es transacción financiera. Es ante todo, un traspaso de proporciones de poder que amplían el ámbito de los grupos privados. El poder que el Estado cede a favor del capital, modifica la composición de las relaciones, estructuras e instituciones dadas en la sociedad".

Es así que con el fortalecimiento de la figura del cliente se fortalece también el ámbito de las relaciones privadas entre los individuos, pero no de todos, sino de aquellos que haciendo valer su poder económico son proclives a demandar de manera organizada la satisfacción de sus intereses, valores, aspiraciones y demandas particulares, por encima del interés público. Ante ello, el Estado se coloca en riesgo de ser presa de estos intereses, dando lugar a formas de relación corporativa con este sector de la sociedad, el mercantil, y, en consecuencia, a su debilitamiento (del Estado) y al de la propia sociedad en su conjunto. Pero más específicamente de los grupos mayoritarios que, por no contar con los medios de manifestar sus demandas, han de ver restringida su capacidad de manifestación colectiva por la atomización de que han de ser objeto, y por la atención prioritaria del Estado a lo privado. A lo privado en donde, a decir de Gurza Lavalle:

> "Los procesos y papeles en los que el particular ejerce una determinación social de carácter individual; en donde su voluntad no es totalmente ajena al evento producido, pero en él, no puede reconocerse como individuo sino como parte de lo que en las sociedades mediáticas ha devenido en el otro por excelencia: el público en calidad de masa preformada. Lo privado en donde las posiciones individuales se mantienen también en la esfera pública, pero las instituciones se presentan como mediadoras de la representación pública de los intereses sociales, relativizando considerablemente la pertinencia de un *lo público* transfigurado en esferas públicas autónomas, a la vez que cuestiona su efectividad como racionalizadoras del poder y como generadoras de un orden basado en la endodinamización de lo microcolectivo" (Gurza 1998).

El resaltar la figura del cliente por encima del ciudadano, como parte fundamental del modelo gerencial de la nueva gestión pública, es tendiente a priorizar el ámbito de las relaciones privadas entre los individuos, a la vez que entre estos y el Estado. Con ello "la representación falsa de ciudadanos como consumidores va al mismo nivel que la tendencia de igualar la esencia del gobierno con la prestación de servicios. Este énfasis en el servicio no sólo reduce la función y el alcance del servicio público, sino que también amenaza con trivializar a los ciudadanos ubicándolos de manera colectiva al final del proceso político, comparándolo con los clientes" (Argyriades 2003: 554). Lo que ha de mermar sus posibilidades de manifestación política, por ser ésta necesariamente colectiva.

Finalmente, en lo que se refiere a la privatización de la identidad de la función pública, que siendo paradójicamente lo más relevante, es la menos referida, obviando con ello que "cualquier identidad es relacional en términos de sus condiciones de existencia, es inevitable que cualquier cambio los afecte. Si la conducción burocrática se reinventa a partir de principios empresariales en esa nueva situación se establece una nueva identidad" (Du Gay 2003: s/p).

Cabría recordar que es precisamente la identidad del servidor público el foco de cuestionamiento principal de la nueva gestión pública. Una identidad que ha sido objeto de descalificación por la asignación de adjetivos tales como inflexible, por su apego a normas y procedimientos. No redituable, por no hacer de la eficiencia su valor principal. Impersonal, y por no hacer de la discrecionalidad su rasgo característico. Jerarquizada, por la presencia de mandos de autoridad verticales, entre otros adjetivos más. Proponiendo en contraparte la adopción de un modelo posburocrático cuyos rasgos principales sean la flexibilidad, la autonomía de gestión, la búsqueda de eficiencia y de rentabilidad financiera, la discrecionalidad y un comportamiento guiado por cualidades empresariales, tales como la iniciativa, la aceptación de riesgos, la confianza en sí mismo y la capacidad de admitir la responsabilidad de él y de sus actos, con lo que se dice, ha de estar en condiciones de igualar los éxitos de la gestión gerencial en el terreno de los negocios.

Todo lo anterior ha sido enunciado en pleno olvido de que son precisamente los rasgos del modelo burocrático los que le otorgan a la función pública su carácter específico. Que por público, lejos se encuentra de poder hacer de los valores provenientes del terreno empresarial la guía rectora de su comportamiento. Por estar definidos estos últimos por la búsqueda a ultranza de los mayores márgenes de ganancia posible, que si bien pudiera resultarle legítimo, no por

ello ha de ser el rasgo definitorio de la función pública, ya que su búsqueda ha de estar encaminada a la realización de valores tales como la justicia, la equidad, la solidaridad y la responsabilidad pública, para lo cual, los rasgos del modelo burocrático le resultan indispensables. Si bien bajo una caracterización distinta, como es el caso de lo señalado por Paul du Gay (2003: s/p):

> "Max Weber, en su exposición clásica de la cultura burocrática, está lejos de considerar el carácter impersonal, experto, procesal y jerárquico de la razón y la acción burocrática como ineficiente y moralmente en quiebra. Señala con claridad que la burocracia tiene un ethos particular, no sólo un conjunto de objetivos e ideales dentro de un código dado de conducta sino también maneras y medios de conducirse dentro de un "orden de vida" determinado. Insiste en que la burocracia debe evaluarse como una institución moral específica y que es preciso ver los atributos éticos del burócrata como los logros contingentes y a menudo frágiles de esa esfera socialmente organizada de la existencia moral".

Dicha caracterización nos permite resaltar la necesidad de reinterpretar el modelo burocrático, para lograr con ello su adaptación a las condiciones actuales. Particularmente por su excesivo procedimentalismo y su falta de motivación. Más no por ello a su descalificación a ultranza sin su ubicación en un ámbito en donde la adhesión estricta al procedimiento, la aceptación de la subordinación y la superioridad, el compromiso con las finalidades del cargo, lejos de representar incompetencia, refieren un logro moral y de compromiso ético con la responsabilidad pública derivada de su congruencia con las decisiones adoptadas en el terreno político.

Es así que mientras "el mundo burocrático representa un importante recurso ético y político en los regímenes democráticos porque sirve para divorciar de los absolutismos morales privados la administración de la vida pública" (Du Gay (2003: s/p), la nueva gestión pública pretende hacer de la gestión pública y de todo acto de gobierno un ejercicio organizacional propio de toda actividad comercial. Más aún, hacer del servidor público un emprendedor cuyo compromiso derive fundamentalmente de la consecución de valores tales como la eficiencia, la eficacia y la economía, por encima de su responsabilidad pública para lograr con su comportamiento la realización de valores como la justicia, la equidad y la solidaridad. Que son valores que se espera guíen el proceder de todo Estado cuyo rasgo definitoria corresponda a su resguardo de la vida pública.

Contrariamente, en la nueva gestión pública, por sus fundamentos metodológicos provenientes de la teoría de la elección pública, prevalece una sobreposición de lo público por lo privado. De lo privado entendido como aquello que se hace con la privacía de los espacios íntimos y de las relaciones personales. Como aquello sobre lo cual nadie tiene derecho de intervención por encima del arbitrio y la personalidad individual por estar referido a la intimidad, a la privacidad, a lo secreto, a lo restringido, a lo interno, a lo particular, a lo limitado a la intromisión de los demás. Lo privado como el espacio en donde el particular se construye bajo la ficción de su autonomía respecto a lo social: se trata del individuo, libre propietario y sujeto moderno por excelencia. Al propietario que no depende ya del poder para su sobrevivencia porque se presenta a sí mismo como dueño de sus condiciones de vida (Gurza 1998). Caracterización ésta que se pretende hacerla extensiva al desempeño del servidor público, obviando con ello su rasgo de responsabilidad pública, tanto para con la sociedad, como para con las decisiones venidas del terreno de la política. De una política que hoy día manifiesta rasgos distintos en demanda de hacer del Estado una instancia de participación social incluyente.

4.3 Hacia un Estado coordinador e incluyente de la participación política ciudadana

Los rasgos que hoy día se empiezan a delinear como propios de un Estado acorde con las necesidades actuales de integración y de coordinación social se encuentran, por mucho, distantes de los rasgos característicos de un Estado centralizado y autoritario. También guardan distancia con las pretensiones neoliberales de los años ochentas para hacer de él un simple vigilante y guardián del orden autorregulado por un mercado autosuficiente. Lejos de ello, dichos rasgos se acercan a las demandas presentadas por una sociedad mayormente participativa que manifiesta la necesidad de transformar su propia naturaleza para dejar de ser sólo objeto de atención política y convertirse en sujeto protagónico de la misma.

En el devenir de este proceso dos aspectos resultaron fundamentales. El primero, referido a la imposibilidad del Estado de seguirse manifestando como instancia única de conducción social, derivado en mucho, a decir de Dirk Messner (1999), del éxito mismo de dicha conducción:

> "La modernización económica, los sistemas de seguridad social propios del Estado de bienestar, las reformas educativas de los años setenta y una sólida infraestructura pública han incrementado la movilidad social

> de la sociedad, generado una igualdad (relativa) de oportunidades, mejorado la capacidad participativa de los actores sociales, consolidado la democracia y acrecentado las demandas ciudadanas con respecto al Estado" (p. 79).

A partir de los años setenta hubieron de manifestarse procesos de demanda ciudadana por convertirse en voz ante el Estado y en sujeto permanente de crítica ante los escasos resultados de impacto social que fueron característicos de los años precedentes. En ello, desempeñó un papel importante la crisis fiscal en que se vio inmerso el Estado por el desequilibrio entre lo limitado de sus fuentes de ingresos y los cada vez mayores gastos demandados.

El segundo aspecto derivó de las insuficiencias manifestadas por el modelo neoliberal que propugnó por convertir al mercado en instancia casi exclusiva de conducción e integración social. Omitiendo que el mercado mismo carece de un orden autorregulado, sino que, por el contrario, requiere de factores externos que delimiten y encaucen su campo de acción. También se omitió el hecho de que el mercado lejos se encuentra de asegurar por sí sólo un orden social; máxime si está ausente un marco de regulación social sustentado en la confianza y en la reciprocidad, al igual que un marco jurídico que dé fe de sus aspectos contractuales, con sus consabidas sanciones por su incumplimiento. En consecuencia, si carece de un marco institucional adecuado, su acción, pretendidamente autorregulada, ha de derivar inevitablemente en procesos de inequidad, exclusión y desintegración social. Como quedó de manifiesto con las reiteradas crisis financieras de los años noventas y sus consabidos efectos en la calidad de vida del grueso de la población y del desempleo de la misma.

La situación se vuelve mayormente complicada si consideramos que las relaciones entre el Estado y la sociedad hoy día se manifiestan con un mayor grado de complejidad, presentándose también la necesidad de readecuar los procesos de conducción y de integración social para que respondan a dicho grado de complejidad, lo que en mucho ha derivado de las transformaciones experimentadas en las coordenadas del tiempo y del espacio. Transformaciones que encuentran su punto de partida en el proceso de globalización que no sólo se circunscribe al terreno económico, sino que trae consigo cambios radicales en los terrenos tecnológico, social, político y de las comunicaciones.

En lo que respecta al espacio, su rasgo característico hoy día es el de la integración, al desdibujarse las barreras tradicionales que delimitaban el espacio físico bajo criterios territoriales de carácter nacional, para ser sustituidos por

acuerdos multilaterales de carácter supranacional que, dicho sea de paso, han puesto en entredicho el rasgo soberano de los Estados nacionales.

Referido al tiempo, como coordenada que otorga sentido al alcance de las acciones, se ha venido manifestando en la presencia de un ritmo más acelerado que ha condicionado la posibilidad de establecer proyectos de mediano y largo alcance. Por el contrario, el sentido de las acciones se ha restringido a posibilidades de limitado alcance y de un impacto circunscrito, las más de las veces, a proyectos coyunturales y de aprovechamiento de las oportunidades inmediatas. Con ello, la incertidumbre ha venido a sustituir las certezas derivadas de procesos de conducción planificada, propios de un Estado centralizado y autoritario, por sus capacidades de control de las diversas variables micro y macroeconómicas, así como políticas, administrativas y sociales.

A lo anterior, particularmente a la falta de conducción económica, pretendió dar respuesta el modelo neoliberal, al querer sustituir el control estatal por procesos de autorregulación económica sustentados en la primacía del mercado, con sus consabidos efectos de deterioro social. En lo político, diversos han sido los modelos que bajo el nombre de governance, buen gobierno, gobernabilidad, etc., han pretendido dar respuesta a la merma en la capacidad del Estado para la conducción social. Administrativamente se ha venido manifestando una crítica feroz a la aplicación del llamado modelo burocrático, para dar lugar a la presencia de modelos llamados, en consecuencia, posburocráticos, que finalmente han derivado en lo que hoy día recibe el nombre genérico de nueva gestión pública. En lo social, se empieza a delinear, más como demanda, la presencia de redes de acción ciudadana.

Un efecto paradójico derivado de los procesos de integración supranacional ha sido el de la fragmentación, que se ha manifestado tanto en el terreno de la política como en el social. En el plano de la política el impacto más evidente ha sido la pérdida de su centralidad como consecuencia de una diferenciación funcional que ha traído consigo la autonomía de otros campos, como son el económico, el cultural, el social, etc. Hoy día, la política, identificada antaño casi exclusivamente con el quehacer del Estado, ha dejado de tener el control de los procesos económicos, jurídicos, culturales, sociales, entre otros, para dar lugar a la presencia de lógicas propias cuyo funcionamiento ha dejado de estar condicionado exclusivamente por la presencia, la regulación y la conducción estatal.

Como consecuencia de la pérdida del mando jerárquico característico de la presencia de un Estado centralizado y autoritario, como único referente de la actividad política, hoy día esta actividad se ha desinstitucionalizado para dar lugar a la presencia de actores no estatales y de campos tradicionalmente considerados no políticos. Tal es el caso de la participación ciudadana a partir de redes formales e informales que desbordan el campo de acción restringido a la actividad de los entes gubernamentales y de los partidos políticos. Por lo que, a decir de Norbert Lechner (2001):

> "Antes, existía una distinción relativamente nítida entre la política, delimitada por un marco acotado del sistema político, y la no política. Hoy tal delimitación se ha vuelto fluida. La política se despliega a través de complejas redes, formales e informales, entre actores políticos y sociales. Estas redes políticas son de geometría variable según las exigencias de la agenda y desbordan el sistema político. La política se extralimita institucionalmente" (p.88).

Hoy día las posibilidades de conducción y de integración social desbordan en mucho la presencia exclusiva de la actividad estatal, al menos del Estado como referente único, para dar lugar a una redefinición de la política como un campo para la construcción de acuerdos y de consensos, teniendo a la sociedad más como sujeto crítico, demandante y actuante, que como simple objeto de la actividad política.

El proceso de fragmentación antes referido, también se ha manifestado al interior del terreno social, como consecuencia de la multiplicación de intereses que ha traído consigo la diferenciación funcional y la autonomía observada por los distintos sectores o subsistemas sociales. Actualmente resulta problemática la ubicación de los individuos en un ámbito exclusivo de interés, en tanto su múltiple pertenencia a un sinnúmero de organizaciones para la defensa de sus muy también múltiples intereses, valores y opiniones, sea como ciudadano, trabajador, vecino, defensor ecológico, etc. Por tal motivo, la disociación y la disgregación se han vuelto comunes, y la centralidad del conflicto de intereses, que antaño podría haberse identificado con su pertenencia a una clase social determinada, tiende a diluirse en diversos frentes. Adquiriendo con ello un carácter altamente coyuntural y contingente.

La pérdida de centralidad de la participación individual y colectiva, y del conflicto derivado, ha traído consigo dificultades, quizás la imposibilidad, para que la centralidad como rasgo de los procesos de integración y conducción social, bajo la responsabilidad de un ente único, como el Estado, resulte efectiva. Ante

ello se demandan novedosas formas de coordinación social para que, por la diversidad de intereses de sus participantes y de las organizaciones a que da lugar, sean conducidos bajo mecanismos mayormente participativos y de interacción en donde “cada uno de los sectores desarrolle múltiples relaciones de coordinación e intercambio más allá de la mera asignación por parte del mercado y del control jerárquico que ejerce el Estado” (Messner 1999: 81).

En modo alguno esta situación implica el desplazamiento del Estado como elemento sustantivo de integración social, de coordinación de los grupos sociales y de conciliación de los conflictos derivados, como lo pretendieran los defensores del neoliberalismo. Quienes buscaban convertir al mercado en instancia casi exclusiva de la regulación social. Por el contrario, exige del Estado un cambio en su forma de proceder para adoptar mecanismos novedosos de conducción y de integración social, sustentados más que en un papel protagónico y centralizado, en ser un ente de coordinación incluyente y participativo, acorde con las características que hoy día presenta el escenario político. Para ello, el fenómeno de las redes resulta por demás relevante. Tal es el sentido de la afirmación que no presenta Matilde Luna (2005) cuando nos dice: “la distinción analítica de la coordinación basada en redes contribuye a entender las características del nuevo espacio político, y a explorar las implicaciones teóricas y prácticas de la ‘participación ciudadana o cívica’ a través de las organizaciones de la sociedad civil” (p. 106).

Para Dirk Messner (1999), las redes aluden a formas de organización en las que destaca “la coordinación autónoma entre actores que son autónomos de facto, con el fin de lograr un resultado conjunto” (p.95) que hoy día resulta prácticamente imposible de ser alcanzado mediante la participación exclusiva de uno de los muchos actores involucrados, como consecuencia de los fenómenos de diferenciación, especialización, autonomía e interdependencia de los diversos sectores que integran la totalidad social. Demandando así formas de acción concertada que involucre la suma de recursos que cada actor puede proporcionar, y que actualmente ninguno de ellos posee en forma exclusiva.

Es así que las redes se presentan como una novedosa forma de organización social acorde con la presencia de una sociedad más demandante y participativa, y ante las insuficiencias de un modelo de coordinación social sustentado en el papel protagónico, por exclusivo, de un Estado centralizado o de un mercado pretendidamente autorregulado. Se presentan como una forma de participación social que demanda no sólo contar con mecanismos de evaluación de la conducta estatal, sino de plena participación en los contenidos

de dicha conducta. Como una forma de organización social que se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Son entidades complejas, orientadas a la solución de problemas que cruzan barreras organizativas, sectoriales, institucionales, culturales o territoriales;

- Vinculan actores de diferentes entornos institucionales;
- Como un patrón específico de toma de decisiones, las redes responden a la lógica de la negociación y la construcción de consensos, donde ningún miembro tiene una total autoridad y todos tienen una cierta autonomía;
- Son entidades auto-reguladas en tanto que los procedimientos sobre las formas de decisión y acuerdo, la delimitación de sus objetivos, y la definición de los problemas y la manera de resolverlos, se construyen colectiva y autónomamente por los participantes;
- Si bien pueden existir contratos que administrativa o legalmente impongan sanciones a los participantes que no cumplen los acuerdos, las obligaciones derivan principalmente de la interdependencia de recursos estratégicos (económicos, legales, políticos, de información, etc.) y de la confianza interpersonal en sus dimensiones normativa, calculada y basada en las capacidades de los miembros;
- Para construir y alcanzar metas comunes, dependen de la comunicación y el flujo de información, e implican una tensión entre la cooperación y el conflicto político derivados de intereses, recursos y necesidades diversas;
- Finalmente, las redes tienen un horizonte temporal limitado, en la medida que se disuelven una vez que cumplen sus objetivos o, en su caso, cuando predomina el conflicto o se rompen los acuerdos. (Luna 2005: 110).

La estructura de las redes está constituida por tres elementos esenciales:

- Las líneas relacionales entre los actores de un área política transcurren en forma más bien horizontal que jerárquica.
- Son tejidos relacionales interorganizacionales, a diferencia del enfoque tradicional que en el análisis de organizaciones individuales las situaba en el centro.
- Las interacciones entre los actores en las redes se caracterizan por relaciones flexibles e informales (Messner 1999: 96).

Otro rasgo sustantivo de las redes, es que su estructura básica contribuye a alcanzar metas colectivas en virtud de tres funciones:

- El intercambio constante de experiencias que permite complementar y ensanchar conocimientos, acelerando notablemente los procesos de aprendizaje de los actores participantes.
- El surgimiento de estructuras de consenso y compromiso previa creación de transparencia en torno a intereses comunes y divergentes de los actores participantes.
- El surgimiento de una orientación colectiva hacia la solución de problemas a través del equilibrio de intereses y la generación de confianza en el interior de redes estables (*Ibíd*: 97).

En consecuencia, las redes de participación social se manifiestan como una forma novedosa de abordar la problemática que hoy día afronta la sociedad. Se presentan distantes de la pretensión neoliberal por reducirla al ámbito individual para ser atendida por procesos exclusivos de intercambio, las más de las veces económicos. Correspondió así al neoliberalismo hacer de estos intercambios el medio adecuado para la consecución del máximo beneficio personal posible, y del mercado la instancia acorde para tal cometido.

Las redes de participación social también se encuentran distantes del centralismo autoritario del Estado, como instancia exclusiva de regulación social; sin que por ello se adopte la consideración de que las redes han de actuar como sustituto de otros mecanismos de coordinación, como lo son el propio mercado y el Estado. El reto para este último ha de consistir en instrumentar los mecanismos para hacer de las redes de participación social, por su respuesta a ellas, un medio efectivo de instrumentar sus actos de gobierno. De ahí que para Pedro Narbondo y Conrado Ramos (2001), el sistema de redes "está referido a la problemática de la *governance* […] Su aplicación en el nuevo contexto de la *governance,* implica el desarrollo de una perspectiva por el cual el sistema de redes, no sólo involucra a los mecanismos de representación de intereses, sino también a la propia elaboración e implementación de las políticas públicas, por lo que involucra también la prestación de servicios" (s/p).

Para Matilde Luna (2005) "la coordinación entre el mercado, las instituciones propias de la democracia liberal y las redes no es una tarea fácil" (p. 129). Sin embargo, le ha de corresponder al Estado el afrontar esta exigencia para dar lugar con ello no sólo a la recuperación de su fortaleza que le fuera puesta en entredicho por la aplicación de las políticas neoliberales, sino fundamentalmente para rescatar su función histórica de ser la instancia de regulación social por

excelencia. No por protagónico, sino por indispensable para manifestarse como garante de las relaciones sociales de producción capitalista. Lo que ha de ser posible no a través del ejercicio de la violencia física, que le es legítima, sino por la consideración de que es a través del consenso adquirido y de la coordinación social como ha de lograr el orden social requerido.

La imposibilidad de pensar en las redes de participación política como sustitutos de otros mecanismos de coordinación social, nos lo manifiesta el campo de acción al que están circunscritas, ya que por su propia naturaleza sus temas dominantes "se centran en la preocupación por un territorio (físico), espacio de acción o <mundo vital> como el cuerpo, la salud, la identidad sexual; el vecindario, la ciudad y el entorno físico; el legado y la identidad culturales, étnicas, nacionales y lingüísticas; las condiciones de vida físicas y la supervivencia de la humanidad en general" (Offe 1992: 226).

El que la acción de las redes de participación social se circunscriba fundamentalmente a estos temas, enfatiza la presencia en su interior de valores compartidos, "como son la autonomía y la identidad (con sus correlativos orgánicos como descentralización, autogobierno y autoayuda) y la oposición a la manipulación, el control, la dependencia, la burocratización, la regulación, entre otros." (*Ibíd*: 226). Lo cual nos mueve a la consideración del fenómeno de las redes como propio de los nuevos derroteros en que hoy día se manifiestan los asuntos referidos al espacio público, lo que es de todos y para todos, particularmente por la consideración que nos presenta Claus Offe (1992) sobre lo que él ha dado en llamar nuevos movimientos sociales:

> "Los nuevos movimientos sociales políticamente relevantes pueden definirse como aquellos movimientos que exigen ser reconocidos como actores políticos por la comunidad -aunque sus formas de acción no disfruten de la legitimidad conferida por las instituciones políticas establecidas- que apuntan a unos objetivos que, de alcanzarse se extenderán a todo el conjunto de la sociedad y no sólo al propio grupo" (p. 226).

La imposibilidad antes señalada, de considerar a las redes de participación social como sustituto de otros mecanismos de coordinación, y hacer de ellas un mecanismo exclusivo de coordinación social, se manifiesta también por no estar exentas de presentar problemas y obstáculos como consecuencia de su estructura y de sus propios mecanismos de integración, representación y participación.

Entre algunos de estos problemas y obstáculos que las redes pueden enfrentar, Messner (1999: 107-108) nos señala los siguientes:

1. Por su número de participantes, es decir, si éste es grande, mayor ha de ser el riesgo de posiciones de veto que pueden bloquear a la red;
2. En lo que se refiere a la dimensión temporal de las decisiones, han de enfrentar el reto de establecer intereses de largo plazo contra intereses de corto plazo, utilizando para ello mecanismos que le permitan evitar conflictos, impulsar la cooperación y el desarrollo de la cohesión social, lo cual bien podría derivar a la presencia de tendencias conservadoras;
3. Respecto a su consolidación institucional, que es una condición para su funcionamiento, las redes han de impulsar mecanismos para la estabilización de las relaciones cooperativas por el desarrollo de identidades comunes y para la conversión de vínculos débiles en vínculos fuertes; mismos que bien pueden dar lugar a la función retardataria de la lógica de la concesión de las redes, así como a una tendencia a externar conscientemente los costos y a producir efectos no previstos;
4. Ante la posibilidad de propiciar una coordinación horizontal entre un gran número de actores recíprocamente dependientes, han de propiciar un entendimiento común sobre el criterio de distribución de pérdidas y ganancias como condición para prevenir bloqueos de negociación (desacuerdo interminable);
5. Ante el desarrollo de relaciones basadas en la confianza entre los actores de las redes, como condición para su funcionamiento, se presenta el dilema de que los actores especialmente confiados pueden ser engañados con facilidad en el proceso de negociación, así como el que los modelos de negociación orientada estratégicamente pueden ser exitosos en el corto plazo, pero socavan las relaciones basadas en la confianza;
6. El que en las redes los recursos de gobernancia y para solucionar problemas se distribuyen entre un gran número de actores, por lo que no hay centros de poder claramente identificables, puede dar lugar a que existan relaciones asimétricas entre actores que poseen recursos de diferente significación estratégica; máxime por la consideración de que las redes no son democráticas ni libres de jerarquías a priori;
7. Por existir en las redes una tensión permanente entre el conflicto y la cooperación, puede propiciar que la orientación hacia la armonía exagerada obstaculice los esfuerzos encaminados hacia la innovación; o bien a que la cooperación y el conflicto operen en las redes como un lazo y un solvente.

La presencia de estos problemas y obstáculos que enfrentan las redes da lugar a la imposibilidad de caracterizarlas como instancia autorreferidas. Más bien se presentan como un nuevo patrón bajo el cual los conflictos sociales se estructuran de manera acorde con los rasgos que hoy día manifiesta el escenario político que exige, por el grado de participación social, de un tipo de Estado distante de los rasgos centralizadores y autoritarios característicos del Estado planificador, pero que en modo alguno implican la ausencia de éste.

Tampoco podría pensarse en su existencia bajo el modelo neoliberal a ultranza, que ubica al mercado como instancia casi exclusiva de integración y coordinación social, por lo que, sin estar ausente, deberá funcionar dentro de una lógica complementaria en la que sociedad, Estado y mercado formen parte de una integración sistémica que demanda mecanismos novedosos de coordinación social que no excluyan la presencia del Estado, pero sí lo coloquen en una función de catalizador para la elaboración de orientaciones y competencias colectivas para la solución de problemas bajo la orientación de una conciencia colectiva, a la vez que responsable de vigilar el desarrollo del conjunto social y de restringir toda posibilidad de fragmentación social.

Lo anterior, ha de exigir que el Estado adopte, como área de su responsabilidad, el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. *Funciones de coordinación, organización y modernización.* Es decir, que impulse la solución conjunta de problemas con otros actores sociales.
2. *Funciones de intermediario entre partes en conflicto.* Para fortalecer la capacidad de organización autónoma de algunos subsectores sociales que corren peligro a causa de un bloqueo de intereses, o para ayudar a elaborar objetivos comunes y promover la aceptación de las políticas propuestas.
3. *Funciones de control*. Como consecuencia de la delegación de funciones públicas a instituciones no estatales cuyo éxito o fracaso es necesario verificar.
4. *Funciones de iniciador y orientador.* Para imponer los intereses del futuro sobre los del presente o para “introducir” intereses propios de toda la sociedad en áreas de problemas surgidos en subsectores sociales que tienden a guiarse de manera exclusivamente autorreferida por sus propios criterios de racionalidad sin percibir efectos externos (p. ej. problemas ecológicos); al Estado le incumbe, por lo tanto, la integración de las actividades de la red, que siempre son particularistas, a los procesos de desarrollo compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto.

5. *Funciones correctivas.* Que fortalezcan la capacidad de organización autónoma de los actores sociales débiles mediante el fomento financiero o institucional, para que éstos se vean en condiciones de crear potenciales de contrapeso y control (Messner 1999: 105-106).

Otra función por demás relevante que ha de cumplir el Estado, corresponde a su permanente vigilancia para evitar la emergencia de acumulación de poder en una determinada organización, social o privada, o de un grupos de ellas. Organizaciones que guiadas por sus particulares intereses pretendan hacer del Estado su instrumento para su consecución. Lo que en modo alguno significa que el Estado deba funcionar como una instancia autorreferida, sino que, por el contrario, él mismo deberá ser objeto de permanente vigilancia par evitar con ello tendencias centralizadoras que den lugar a la presencia, en el primer caso, de regímenes corporativista, o en el segundo, de regímenes autoritarios que pongan en entredicho nuevamente la presencia de mecanismos de integración y de coordinación efectivos para el orden social.

Resulta relevante la postura que adopte el Estado para ser partícipe de los cambios demandados. Particularmente por su receptividad a las demandas ciudadanas para hacer de él una instancia de transformación incluyente de la participación social, y en modo alguno para fortalecer los procesos excluyentes derivados de colocar al mercado como instancia casi exclusiva de regulación social.

Lo anterior, considerando que el mercado históricamente ha manifestado su tendencia excluyente no sólo de los procesos redistribuidores de la riqueza, sino también de la participación política ciudadana en su vertiente comprometida con los intereses de naturaleza social y colectiva que trasciendan su manifestación exclusiva por medio del voto o de mecanismos de participación corporativa para la defensa de intereses particulares, tan distantes del bien común que demanda el fortalecimiento de un espacio de participación social colectiva en el que las asimetrías propias de todo conglomerado social no se traduzcan en beneficios de atención selectiva por parte del Estado. De un espacio público que por su propia naturaleza se manifiesta como el terreno propicio para hacer de la participación ciudadana un proceso de participación democrática, por participativa. Plural, por dar cabida a la presencia múltiples asociaciones. De igualdad política, en tanto no excluya la presencia de las preferencias de cada persona, con igualdad de oportunidades para manifestarlas, y de participación voluntaria, es decir, que no medien procesos de imposición o condicionamiento para quien en ellas participe.

Es importante resaltar los rasgos que han de caracterizar al Estado para generar el nuevo orden requerido. En consecuencia de los nuevos espacios de participación política a que ha dado lugar la demanda por un nuevo espacio público no estatal acorde con la participación social ciudadana.

4.4 El Estado como garante de lo público

La participación social en redes ciudadanas es proclive a generar un nuevo sentido de lo colectivo, de lo común, de lo que es de todos y para todos, es decir, un nuevo espacio público que se manifiesta como "el ámbito de las relaciones sociales en el que se articulan o enfrenten los intereses y/o prácticas de las expresiones colectivas […] que desbordan la esfera privada o individual" (Gurza 1998: 83).

A lo público, por su capacidad de generar sentimientos de participación colectiva y relaciones de identidad entre quienes a él confluyen, le corresponde ser un espacio regulador del conflicto social; un espacio en el que la interacción social se convierte en materia de importancia e incumbencia colectiva; un espacio específico de la participación ciudadana; un espacio que, sin embargo, lejos se encuentra de poderse manifestar de forma inmediata, cual si fuera una consecuencia natural de toda participación social.

El aceptar la existencia de este espacio público como consecuencia natural de toda interacción social nos acercaría al terreno de las buenas intenciones o de la buena voluntad de sus participantes. Con ello, estaríamos obviando el carácter conflictivo de toda relación social que encuentra sustento no en el terreno de la moral, sino en el de los intereses, de las necesidades, de valores, de las opiniones, que por contrarios entre los individuos o grupos involucrados, trascienden el ámbito de la buena voluntad para su conciliación y arbitraje. Máxime si consideramos las asimetrías que son propias de las relaciones mercantiles que privan en el terreno social, por las fortalezas o debilidades derivadas del posicionamiento económico de sus participantes.

Para la correcta comprensión de la estructura y mecánica de operación del espacio público, hemos de referirnos a la presencia de factores indispensables para garantizar la exclusión de dichas asimetrías, evitando hacer de éste sólo una continuidad del espacio social, en el que prevalecen los intereses de los particulares bajo el resguardo de una supuesta igualdad y libertad de acción y de una elección racional. Tal es el caso de la pretensión neoliberal que

propugna por hacer de este terreno un espacio autorregulado y autorreferido. Como bien nos lo manifiesta Norbert Lechner (2003):

> De acuerdo a la interpretación neoliberal, el fortalecimiento de la sociedad civil se identifica con el fortalecimiento de la sociedad de mercado. Se trata de desmontar el tutelaje estatal y de restituir a los individuos -gracias al mercado- la libre disposición sobre sus acciones. Es decir, la libertad del ciudadano se funda en la libertad del mercado. En el fondo, se propone despolitizar la vida social; la idea de una «sociedad civil ciudadana» corresponde a una sociedad de mercado concebida como un orden social autorregulado (s/p).

El llamado a factores que posibiliten en el espacio público la exclusión de las asimetrías propias de toda relación mercantil, en modo alguno ha de inducirnos a pensar en el Estado como entidad exclusiva de regulación y responsable de generar las instancias, estructuras y mecanismos de participación social. Con ello nos estaríamos ubicando en el terreno de una perspectiva en la que el Estado se desempeñe como único referente de la actividad política, que en nada corresponde a las demandas actuales de participación ciudadana. Sin embargo, también hemos de guardar distancia con aquellas otras corrientes que obviando el carácter contradictorio de toda relación social se pronuncian por la ausencia de toda relación con el Estado. Pretendiendo hacer de la participación social una instancia autorreferida y autosuficiente que, a decir de Roberto Martínez Nogueira, “pone a la comunidad por sobre el ciudadano y aspira a sustituir el Estado de bienestar por la sociedad de bienestar, rejuveneciendo el viejo asistencialismo privado. Es más, en sus perspectivas antiestatalistas, da la espalda al Estado: la demanda central no es la acción del Estado, sino la abstención de la acción”(Martínez 2001: s/p).

El riesgo de adoptar esta perspectiva sería no entender los causes que hoy día exigen la redefinición de la actividad política como consecuencia de la fragmentación que en la actualidad le caracteriza no sólo a ella, sino también al terreno de lo social. Fragmentación que de no ser entendida, y atendida, podría derivar en el cuestionamiento de todo orden social por la ausencia de mecanismos de integración indispensables para dicho orden.

El riesgo de demandar capacidad de autorregulación como atributo de la participación social se manifiesta en el entredicho de su capacidad para generar por sí misma la integración y el orden social requerido en toda convivencia civilizada, por lo que le resulta indispensable el contar con mecanismos de regulación que lejos de responder a procesos de voluntad,

individual o colectiva, deriven de la presencia de procesos institucionales que garanticen su existencia. Procesos que Nuria Cunill (1997) refiere como "una nueva contractualidad que socialice los acuerdos privados mediante categorías universales, poniendo de relieve además la posibilidad de publificar conflictos privados, universalizar reivindicaciones, forzar el reconocimiento de alteridades y construir actores colectivos que no pueden más dejar de ser tomados en cuenta" (p. 58).

La importancia de estos procesos, que Norbert Lechner (1990) identificó como "modernidad vinculada a una 'racionalidad normativa' a través de la institución de valores, normas y representaciones acerca del orden social" (s/p), deriva de ser la única garantía de éxito para excluir de la participación social la presencia de las asimetrías venidas del terreno mercantil. Pero también para evitar la presencia de un Estado discrecional por omnipresente, y más aún, de garantizar la existencia del orden social y trascender los procesos de fragmentación que hoy día caracterizan el terreno social y el de la política. De ahí que, para el citado autor: "tampoco la modernidad es solamente voluntad; es también una necesidad de orden, de cohesión social, de comunidad" (*Ibíd*: s/p).

Corresponde a estos procesos institucionales el procesar de forma civilizada la diferencias propias de todo conglomerado social, por permitir, en tanto significados y prácticas compartidas (March y Olsen 1997: 43), trascender el ámbito de la buena voluntad y de las preferencias individuales para dar lugar a un marco de actividad regulado por normas y procesos de identidad socializados y socializantes, en consideración de lo señalado por James G. March y Jonhan P. Olsen (1997):

> "Las reglas constituyen los códigos de conducta, costumbres y convenciones formales (esto es, legales) e informales; y definen obligaciones, restricciones autoimpuestas, derechos, facultades, modelos e inmunidades. Los individuos adoptan la identidad de ciudadanos, así como las muchas otras identidades que pueblan el mundo político, y aprenden, siguen, adaptan e interpretan las reglas del comportamiento apropiado que constituyen la comprensión de sí mismos; son moldeados como actores significativos" (p. 43).

En consecuencia, las instituciones cobran relevancia al interior del espacio público. Es a través de ellas como se ha de posibilitar su construcción y su habilitación como espacio regulador del conflicto social, pero también para la generación de consensos, y no por homogéneo, sino por que en él ha de

ser posible la existencia de los que Ana María Bejarano (1992) calificó como "heterogeneidad social organizada". Por referencia a lo que Sartori nombró como una cultura pluralista, por corresponderle "una visión del mundo basada, en esencia, en la creencia de que son las diferencias y no la similitud, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, los elementos positivos de la vida" (Citado por Bejarano 1992: s/p).

La caracterización del espacio público como un espacio no dado, sino que se ha de construir, se hace extensiva a la noción de ciudadanía. Ciudadanía que en modo alguno ha de darse por hecho su existencia, sino que ha de ser también derivada de un proceso de construcción como consecuencia de la práctica social y de la participación política circunscrita a valores tales como la democracia, la solidaridad, la igualdad política, el pluralismo, la deliberación, entre otros, que han de ser prácticas obligadas al interior de todo espacio de participación ciudadana.

Estos valores nos refieren nuevamente a las identidades institucionales, por no ser derivados en automático de la participación social, sino necesariamente les ha de anteceder la presencia de instituciones responsables de su generación y vigilancia, por indispensables, de toda práctica social civilizada. De ahí que Norbert Lechner (1990) nos diga: "Fortalecer la sociedad civil significaría entonces reforzar la normas de <civilidad>" (s/p).

La importancia de estos valores deriva de su significado al interior de las organizaciones sociales y de su participación política: la democracia, por ser un mecanismo privilegiado de coordinación social a través del cual, por medio de la deliberación, puedan mediarse los intereses y las opiniones con el fin de decidir de manera colectiva el rumbo que se ha de seguir y los objetivos que han de pretenderse alcanzar, haciendo de ella un medio para desarrollar el conflicto institucionalmente (*Ibíd*). La solidaridad, por remitir a la presencia de prácticas basadas en la cooperación para generar un trabajo conjunto de alcances colectivos. La igualdad política, en tanto que representa "la institucionalización de un sistema que concede igual consideración a las preferencias de cada persona y que a todos concede, de un modo apropiado, iguales oportunidades para formular preferencias sobre las cuestiones bajo examen" (Cunill 1997: 153). El pluralismo, por ser "la creencia en el valor de la diversidad; remarca, por tanto, la aceptación del disenso, la oposición, la política de adversarios y la discusión" (*Ibíd*: 154). Finalmente, la deliberación, porque a través de ella ha de permitirse la exposición pública de intereses particulares, teniendo como sustento la formación de una opinión libre, la expresión de ideas y su discusión.

Un rasgo característico de estos valores es la necesidad de reconocer en ellos su universalidad, es decir, la obligatoriedad de ser observados por todos los individuos que integran el conglomerado social, por lo que ha de ser garantizada su observancia aún por encima de los particulares y de su opinión en contra.

Es este rasgo de universalidad el que nos acerca a la relación de interdependencia y complementariedad que necesariamente ha de existir entre el espacio público y el Estado. Lo que nos aleja de aquellas perspectivas que pretenden ver una no relación o una sustitución del Estado por la sociedad civil, al no reconocer en el Estado su atributo de ser la única instancia facultada, por legítima, para otorgar el reconocimiento de universalidad a los intereses y pronunciamientos venidos del terreno social mediante su conversión en ley. Universalidad de observancia obligatoria para todos, pero a la vez, de posibilidad de gozo de lo que en ella se enuncia, como derechos, por toda la colectividad. Es así que a la ley le corresponde ser la manifestación de lo público, y al Estado la garantía de su observancia, que bien puede derivar del ejercicio de dos facultades que también le son propias: la coerción y el consenso.

En el terreno del consenso, que ha de provenir del convencimiento por observar lo enunciado por la ley, se manifiesta la importancia del proceso de socialización derivado de la presencia de otros marcos institucionales, como son la educación y la formación en una cultura cívica que garantice la presencia de valores tales como la democracia, la pluralidad, la igualdad, la solidaridad, entre otros. Valores que han de funcionar como marcos reguladores de las relaciones entre los individuos y sus grupos de pertenencia.

Corresponde así al Estado el garantizar su resguardo y evitar con ello que las asimetrías propias del terreno mercantil pongan en entredicho su observancia por prevalecer en las relaciones entre los individuos actos de poder materiales o simbólicos derivados de la desprotección de que son objeto quienes no cuentan con los medios no sólo para manifestar su interés propio, sino para demandar su inclusión en la definición de la agenda social.

En lo que respecta a la coerción o al ejercicio de la violencia para demandar el cumplimiento de la ley, sobra decir que éste es un atributo exclusivo del Estado, legítimamente reconocido por la ley misma, por lo que le compete al Estado ser vigía de que ningún particular, en lo individual o grupalmente, se apropie esta facultad para ejercerla mediante acciones que trastoquen no sólo los derechos y la dignidad de los individuos, sino que, por contar con los recursos materiales para tal efecto, pongan en entredicho el poder del Estado, rebasando su

capacidad de regulación social y el reconocimiento de la sociedad para tal efecto.

Indiscutiblemente en el ejercicio de estros dos atributos ha de prevalecer la apuesta por parte del Estado para hacer del convencimiento el medio más adecuado para la observancia de la ley. De que por su conducto se regule la relación entre los particulares y entre las formas de organización social que ellos consideren como lo más pertinentes para manifestar sus demandas ante el propio Estado, porque si bien le compete a este último ser garante y guardián del espacio público, en modo alguno deberá ser quien determine los procedimientos a través de los que ha de manifestarse su proceder ni el contenido de sus demandas, y mucho menos la delimitación de quién o quiénes han de ser partícipes de este espacio público.

Si al Estado le ha de corresponder la responsabilidad de crear las condiciones para la recreación de un espacio común, de un espacio público en el que se articulen representaciones sociales legítimas y democráticas, también habrá de corresponderle crear los mecanismos para que la representación social sea efectiva. “De manera tal que si al Estado le corresponde crear los espacios (canales y mecanismos) para la representación, es a la sociedad a quien le corresponde llenar de contenido esos espacios, es decir, construir los actores” (Bejarano 1994: s/p).

Esto último, nos induce a resaltar el hecho de que toda forma de organización social, en tanto pluralista, debe ser voluntaria y no excluyente, es decir, no debe mediar en ellas la participación impuesta o condicionada por factores internos o externos que determinen el quehacer de sus participantes y de las organizaciones mismas, para evitar la presencia de prácticas corporativistas que las alejen de su búsqueda del bien colectivo por la satisfacción de intereses particulares o sectoriales. Contrariamente, debe ser incluyente para propiciar la presencia de una afiliación múltiple que garantice su carácter plural. Aún cuando esto último vaya en detrimento de la homogeneidad y del consenso obligado.

Los rasgos hasta aquí señalados, como propios de la participación ciudadana y del Estado para ser copartícipe de las transformaciones que ella está experimentando, nos mueven a pensar en qué tipo de Estado debe ser aquel que cuente con capacidad de respuesta a las nuevas demandas ciudadanas y a la exigencia de fortalecer su propia presencia. Presencia debilitada ante la aplicación de una visión excesivamente fiscal para atender situaciones de

crisis que se han manifestado como no exclusivas del terreno económico, sino también político y social, por lo que dicha atención, por encauzarse a atender únicamente aspectos económicos, no atendió los aspectos propios de la democracia y de la equidad social.

El debilitamiento del Estado se manifiesta particularmente en el ejercicio de sus funciones de integración social y de sus capacidades para conciliar los conflictos que en este ámbito prevalecen por la presencia de intereses, valores, opiniones, etc., que por distintos, resultan contrarios. Por tal motivo, su reforma ha de estar encauzada a propiciar su fortalecimiento, para que se encuentre en condiciones de cumplir con las funciones antes señalada y para volverlo apto para el ejercicio de las capacidades que dicho cumplimiento le demanda.

El modelo necesario ha de ser aquel que atienda tanto la promoción del crecimiento económico, la redistribución de sus beneficios y la conformación de un orden social. Un modelo que propicie el fortalecimiento del Estado a través de un aumento simultaneo de su autonomía y de la capacidad de las organizaciones estatales. Entendiéndose por autonomía del Estado "la formulación independiente de objetivos estatales que no reflejen automáticamente las demandas e intereses de ciertos grupos o clases sociales" (*Ibíd*: s/p). En tanto que la capacidad de sus organizaciones se refiere a "la posibilidad real por parte del Estado de implementar tales objetivos, pero no necesariamente, en contra de poderosos grupos sociales o en medio de circunstancias económicas adversas" (*Ibíd*: s/p).

El fortalecimiento del Estado en modo alguno ha de manifestarse como consecuencia del debilitamiento de la sociedad, sino contrariamente a partir de su propio fortalecimiento. Dando lugar con ello a una relación distinta en la que exista una tensión permanente por la fortaleza de ambas instancias. Tensión que, por la presencia de una sociedad y un Estado fuertes, permita el surgimiento y la consolidación de un régimen democrático participativo, en donde la fortaleza de la sociedad se manifieste como "la capacidad de las asociaciones sociales para formular sus propios intereses, independientemente o en contra de la voluntad de intereses estatales divergentes; [en tanto que su capacidad dé lugar a] la habilidad de las asociaciones sociales para implementar estrategias con el objeto de lograr sus metas económicas, políticas o sociales (autosuficiencia)" (*Ibíd*: s/p).

Resaltan en lo hasta aquí señalado dos condiciones indispensables para la transformación del Estado que lo coloquen en posibilidades de lograr con éxito

su inclusión en los nuevos modos de hacer política: su democratización y su responsabilidad pública. Correspondiéndole a la primera ser el eje de toda transformación, por la consideración de que "la exigencia de la democratización abarca por lo menos dos dimensiones: la representatividad, es decir, el acceso de fuerzas políticas y sociales previamente excluidas del control del aparato estatal. Así como la responsabilidad (accountability) de ese Estado frente a la sociedad" (*Ibíd*: s/p).

Con lo anterior, la responsabilidad pública adquiere una mayor connotación, por estar referida no sólo a los asuntos de rendición de cuentas, sino a la responsabilidad del Estado para garantizar la presencia de condiciones de representación social en la que no se manifiesten las asimetrías propias de todo conglomerado social por las fortalezas derivadas de su poder económico, a la vez que comprometido con la transformación de sus instituciones para que se conviertan en instancias reguladoras, efectivas, accesibles y responsables de la vida pública (Cunill 1997: 147).

Corresponde así también a la responsabilidad pública ser eje de la reforma del Estado, por lo que en cumplimiento de ella las acciones del Estado han de estar encaminadas a la satisfacción del interés público, es decir, lo que es de todos y para todos, y no a dar respuesta a mecanismos de presión o a acuerdos pactados con intereses particulares, evitando con ello la presencia de prácticas corporativistas que son reflejo de la debilidad del Estado por ser presa de dichos intereses. En consecuencia, la reforma del Estado ha de ser encauzada no por el Estado mismo, de manera autorreferida, sino por la participación social ciudadana en demanda permanente de ser el referente exclusivo para la conformación de la agenda social y de gobierno.

La participación social ha de trascender el ámbito de la crítica al proceder del Estado, para manifestar actos de vigilancia permanente que detecten las desviaciones en que incurra en el cumplimiento de su responsabilidad pública, por lo que su función, más que constitutiva, ha de ser regulativa y de control permanente para trascender su rol tradicional de ser simplemente objeto de la actividad política, para convertirse en sujeto activo de la misma. De tal forma que:

> "El control público o por el público de lo público mismo, en su origen no remite a ninguna modalidad de consenso pasivo o granjeado a través de la construcción de un sentimiento del 'estar bien informado' o el 'haber sido tomado en cuenta', tan distinto del estado actual de las democracias modernas, sino que refiere a un cúmulo de esfuerzos o interacciones encaminados a la creación de una mediación social frente

> al poder, gracias a la cual se hace posible la filtración y selección de los problemas socialmente relevantes y de las formas en que éstos han de ser resueltos" (Gurza 1998: 97-98).

Es así que lo público adquiere su caracterización como un acto de mediación entre la sociedad y el Estado. Una mediación entre iguales en donde a la sociedad le corresponde ser el fundamento de la acción del Estado. Fundamento que induzca a la transformación del Estado para que en su interior los procesos democráticos sean una constante en la toma de decisiones en lo que compete al terreno de lo público. Máxime si consideramos que hoy día, a decir de Norbert Lechner (1996), "Existe, en buenas cuentas, la oportunidad de reformular las metas de una reforma y apuntar a un Estado concebido como la comunidad de ciudadanos" (s/p). Es decir, existen las condiciones para "la construcción de un orden donde el ciudadano aparezca como miembro y productor del Estado" (Lechner 1990: s/p).

En suma, la naturaleza del Estado demandado por las condiciones en que hoy día se manifiesta la actividad política, implica una redefinición de las fronteras entre la sociedad y el Estado. Una redefinición que en modo alguno atañe a la dicotomía sociedad-Estado, sino a su interdependencia. Por tal motivo, debe quedar claro que las fortalezas o debilidades que manifiesten ambas instancias de la relación, han de ser producto de su capacidad para que sus prácticas cotidianas estén circunscritas por valores democráticos que, en lo que atañe a la sociedad, traduzcan los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva que vincule a todos los participante, y, en lo que atañe al Estado, lo conviertan en un principio de organización, en una forma de coordinación social, y no exclusivamente en un principio de legitimación, por la consideración de que:

> "la democracia no se agota en el sistema de partidos y el parlamento. Ella se nutre igualmente de las asociaciones, los gremios, las organizaciones sociales de base y los medios de comunicación, o sea de múltiples canales de participación ciudadana que día a día, tema por tema, alimentan la deliberación ciudadana. Estas instituciones adquieren una gravitación política cada vez mayor en la medida en que los partidos y el parlamento por sí solos ya no logran representar y coordinar una sociedad más y más compleja." (Lechner 2033: s/p).

La democratización del Estado se convierte en una condición para la democratización de la sociedad, por competer al Estado la responsabilidad de garantizar su existencia mediante la presencia de los marcos institucionales

adecuados para tal efecto, dejando a la sociedad la responsabilidad de darles contenido mediante su propia participación democrática, plural, de igualdad política, solidaria y deliberativa. Sin embargo, la existencia de una sociedad de tal naturaleza sólo será posible mediante la existencia de un Estado democrático, pero a la vez, sólo una sociedad democrática puede darle sustento a un Estado democrático, tanto en su estructura como en su forma de proceder, es decir, en su forma de gestionar los asuntos propios de lo que es de todos y para todos, es decir, del espacio público.

4.5 El Estado como gestor de lo público

Las restricciones y los riesgos de aplicación de llamada la nueva gestión pública como forma de proceder del Estado en la gestión de los asuntos públicos, derivan de ser un enfoque exclusivamente organizacional y procedimental que sólo responde a valores de eficiencia y rentabilidad económica, sin consideración alguna de que:

> "La gestión pública es un campo de conocimiento que demanda reflexión, no formulaciones inmediatas y simplistas. Su complejidad nace del mundo contradictorio, competitivo y tenso y no de la construcción lógica y formal que es propia de las metateorías. Su referente principal es la categoría factual, es decir, de los hechos que originan, condicionan y demandan una nueva percepción de su significado y otras alternativas para conceptuar la interacción, entre los diversos actores de lo gubernamental y lo administrativo.
> El universo de la gestión pública se proyecta en prácticas, políticas, programas, conductas y tiempos, que tienen como finalidad mejorar la calidad del desempeño gubernamental. La relación de los ciudadanos con el gobierno es la clave para situar sus ventajas, coberturas, procesos y los productos institucionales" (Uvalle 2000: 278).

Lejos se encuentra la nueva gestión pública de permitirle al Estado dar respuesta a los nuevos requerimientos presentados por una sociedad más participativa y demandante, y por un espacio público que se manifiesta como instancia de mediación entre la sociedad y el Estado. Es por esto que la reforma del Estado habrá de ser no sólo administrativa, sin que ella le resulte innecesaria. Sino una reforma que trascienda al terreno de lo institucional. Terreno en el que se dé cabida no sólo a las demandas y necesidades sociales, sino también al fortalecimiento del Estado y al resguardo de la participación ciudadana.

El riesgo de circunscribir la reforma del Estado a considerandos exclusivamente organizacionales, consiste en que las prescripciones de la nueva gestión pública deriven en un efecto radicalmente contrario, es decir: en un debilitamiento de la capacidad administrativa del Estado por la ausencia de los marcos institucionales adecuados para su implementación exitosa. Citemos como ejemplo lo que habrá de acontecer ante la autonomía de gestión demandada, si no es lo propio de la sociedad y de los responsables de ejercer la función pública la presencia de valores tales como la equidad, la responsabilidad y la honradez. Ante ello, cabría esperar el fortalecimiento de prácticas corruptas y arbitrarias ante la libertad otorgada. Fortaleciéndose estas prácticas por la presencia de intereses exclusivamente personales de los ahora considerados clientes de la administración pública.

La reforma del Estado ha de ser de tal naturaleza que garantice la existencia de "normas o reglas del juego que pauten las expectativas y comportamientos de los individuos y de las organizaciones. [Considerando que] Las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. Una sociedad con instituciones sanas procura seguridad, facilita los intercambios económicos y de todo tipo, disminuye los costos de transacción, incentiva la economía productiva y fomenta la participación política y la integración social" (Prats1998: s/p).

La reforma, en principio institucional, ha de propiciar el marco regulativo no sólo de la acción del Estado y de la participación ciudadana, sino también del proceder administrativo del Estado. De un proceder que dé cuenta del Estado como un sistema institucional y no sólo como un sistema de organizaciones. De lo contrario, le resultaría suficiente un perfeccionamiento de sus capacidades operativas e instrumentales, y no un cambio institucional que se manifiesta como "un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación" (Prats 1998: 5).

Siéndo este último el cambio necesario, es que la reforma del Estado ha manifestarse más allá de la aplicación de técnicas encaminadas a mejorar la eficiencia, para incidir fundamentalmente en la creación de marcos institucionales que regulen el comportamiento de los participantes, por ser ello lo que ha de propiciar una transformación verdaderamente sustantiva. Como bien nos lo ejemplifica Joan Prats (1998):

> “Pero los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más cuanto que lo que pretendamos con el rediseño de incentivos sea un verdadero cambio de la naturaleza funcional de la organización. Por ejemplo, si queremos que la Aduana haga más con menos, pero de lo mismo, nos bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que controle efectivamente el tráfico de mercancías, que desaparezcan las eventuales aduanas paralelas y el fraude, dando así seguridad, por ejemplo, a los compromisos comerciales internacionales del Estado o a los empresarios que no tienen ni quieren tener acceso al contrabando..., en este caso, la reforma de la Aduana es bastante más complicada. Dicho en nuestro lenguaje, en el primer caso nos planteamos una reforma meramente organizativa, en el segundo nos estamos planteando una verdadera reforma institucional de la Aduana” (p. 5).

Si bien resulta indispensable dotar a las entidades públicas de fortaleza organizacional que les permita contar con los recursos necesarios para la consecución eficaz y eficiente de los objetivos de la organización administrativa, ello nunca será suficiente para el cumplimiento de su responsabilidad pública, por responder esta última más a considerandos institucionales que procedimentales. La no consideración de este hecho ha inducido a manifestar como suficiente la aplicación de modelos venidos del terreno de los negocios, sin considerar que los marcos institucionales de la gestión pública y de la gestión privada responden a principios, valores y normas distintos. Máxime si tomamos en cuenta que:

1) Los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos;

2) En tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que es imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario;

3) Dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos (“*outcomes*”)

se confundan impropiamente con los simples productos ("*outputs*") de los organismos reguladores o interventores;

4) La misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño, y

5) Los organismos reguladores suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Prats 2000: s/p).

Por lo hasta aquí señalado, es que la reforma del Estado, por necesaria, no ha de limitarse a cambios en su dimensión organizativa, sino en su matriz institucional que le permita cumplir con su función integradora de las dimensiones políticas, económicas y sociales, y no sólo administrativas. Caso contrario, ha de omitirse el hecho de que el contenido de la gestión pública "no es el gerencialismo superficial que se finca en la sobrevaloración de lo decisional y en el mundo de la introspección, ni de las prácticas inerciales que destacan los procedimientos a seguir, sin aludir al contexto de los problemas y los actores sociales que demandan la eficacia de la gestión pública. Son valor de la gestión pública exige la aptitud del profesional de los asuntos gubernamentales y administrativos como responsable de la operación efectiva de la administración pública." (Uvalle 2003 s/p). O bien, como lo señala Joan Prats (1999):

> "Todo lo anterior parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como 'gerencia', 'gestión' o 'management' público, especialmente cuando éstos se quieren definir en relación a los tres supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres es del 'management' clásico). Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito" (s/p).

La duda manifiesta en torno a la viabilidad de hacer de la nueva gestión pública o del modelo gerencial el modo adecuado que ha de permitir al Estado mejorar

sus procesos de gestión de lo público, en modo alguno ha de inducirnos a pensar que nada ha de cambiar en torno a dichos procesos, ya que con ello estaríamos polarizando la discusión transitando de la apuesta sobre un cambio radical de la gestión pública a un no cambio. Dicho en otras palabras, a validar las formas y procedimientos que hasta hoy día le han caracterizado, lo que nada habría de aportar a la resolución de los problemas que le son propios por la presencia a su interior de fenómenos como la ineficiencia, el patrimonialismo y el uso que de ella han hecho grupos de interés particulares provenientes del terreno económico, social o de la propia burocracia.

Nuestro parecer es que dicha polarización resulta contraproducente, ya que en el caso de los rasgos que hoy día le caracterizan: ineficiencia, patrimonialismo, clientelismo, resulta evidente que han de ser atendidos para su erradicación. Pero dudamos que la forma en que esto ha de ser posible corresponda a la aplicación del modelo gerencial o de la nueva gestión pública, por las restricciones y los riesgos antes señalados, pero también por hacer eco de la afirmación presentada por Nuria Cunill (2004) en el sentido de que:

> "es necesario considerar que las administraciones públicas para las que son pensadas las nuevas propuestas, aunque bajo distintas expresiones -el continental y el anglosajón-, están realmente estructuradas sobre la base de los principios del modelo burocrático. La NGP [nueva gestión pública] supone la preexistencia de un servicio civil de carrera, y partiendo de esta base es que se plantea la posibilidad de flexibilizar algunos de sus principios, en especial los de la no discrecionalidad y de la inamovilidad. La existencia de un servicio público profesional es asumida como una premisa del buen gobierno, sin la cual es impensable una relajación de controles" (p.p. 46-47).

Por tal motivo, resultan improcedentes tanto la descalificación de que ha sido objeto el modelo burocrático por parte de la nueva gestión pública, como su aplicación si se carece del marco institucional derivado de la existencia del servicio civil de carrera, que es parte constitutiva del modelo burocrático en su versión Weberiana.

Consideramos que el modelo elaborado por Max Weber habrá de ser un referente fundamental para encauzar la reforma del Estado en su vertiente institucional-administrativa, particularmente por su naturaleza meritocrática que resulta ser una garantía de que "las políticas públicas serían elaboradas e implementadas por personal más calificado y competente, lo cual favorece

que los requerimientos, trámites, normas, bienes, decisiones, regulaciones y estímulos que necesitan los agentes económicos, serían atendidos con mayor sapiencia y pragmatismo, a través de un cuerpo de servidores públicos que están comprometidos del orden institucional vigente y con la cultura de la calidad y la competencia. Hay pues, una comunicación directa entre la calidad de las decisiones administrativas y las políticas públicas con el desempeño productivo de las empresas, las firmas comerciales y las demás organizaciones de la sociedad" (Uvalle 2003: s/p).

Más que ser objeto de descalificación, el modelo burocrático ha de ser reinventado[9] y reinterpretado para rescatar de él su contenido institucional y su capacidad para resolver los problemas fundamentales propios de toda administración moderna:

a) El problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los patrones políticos;
b) El problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o "regulaciones" en general, y
c) El problema de agencia, dada la inevitabilidad de la delegación de poderes por los políticos en los burócratas y que éstos pueden tener intereses distintos de los políticos y de los ciudadanos, con la secuela potencial de problemas tales como el clientelismo y la corrupción burocrática, la inhibición, el agrandamiento injustificado de presupuestos, la inamovilidad injustificada, la captura corporativa de rentas, etc." (Prats 1998: s/p).

La vigencia de la racionalidad instrumental del modelo burocrático queda manifiesta por su capacidad de generar un ámbito de confianza en el cumplimiento y desarrollo de las funciones del Estado, pero necesariamente a condición de que su administración pública esté sujeta a la existencia de un sistema de mérito como marco regulador del desempeño del servidor público; que sea dotada de autonomía técnica bajo la dirección y supervisión política del gobierno; que esté invariablemente sujeta al imperio de la ley, y que sea transparente, accesible, receptiva y responsable.

La presencia de estas condiciones ha de exigir, a su vez, de la presencia de reglas, valores y normas, así como de un conjunto de restricciones e incentivos

[9]A ello alude el Título y contenido de la obra de Joan Prats (2000).

claros que determinen el comportamiento del servidor público. Volviéndose así necesaria la institucionalización del modelo burocrático que, dicho sea en su descargo ante los ataques de que ha sido objeto, no ha existido en la mayoría de los países en que hoy día se pretende aplicar la nueva gestión pública, por lo que en ellos ha derivado en una burocracia disfuncional, patrimonialista y clientelar, que son los rasgos que habría que erradicar antes de proceder a su descalificación como forma racional de proceder del Estado.

Un ataque permanente de que ha sido objeto el modelo burocrático corresponde a su falta de eficiencia. Lo que si bien pudiera ser cierto desde una perspectiva económica, no ha de serlo si el concepto de eficiencia es tratado desde una perspectiva distinta. Como es el caso de lo señalado por Joan Prats (1999):

> "Posner ha distinguido entre la eficiencia interna de las Administraciones consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente) y la eficiencia asignativa de las Administraciones consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante)" (s/p).

El enfocar el asunto de la eficiencia desde esta perspectiva nos lleva a resaltar la funcionalidad del modelo burocrático en este terreno. Tal es la importancia que dentro del modelo de sustitución de importaciones desempeñó la empresa pública, funcionando como mecanismo de asignación de recursos para el adecuado desarrollo del sistema productivo nacional y como catalizador de los efectos sociales derivados del sistema capitalista, si bien en muchas de las ocasiones para fines clientelares y de prácticas corruptas. Es ante esto último cobra relevancia la necesidad de enmarcar dicha asignación bajo un marco institucional en el que prevalezcan valores de honradez, equidad y responsabilidad pública, y no así el excluirlo como atributo indispensable del Estado. Como fuera la consecuencia inmediata de los procesos de privatización de que fue objeto a partir de los años ochentas del siglo que nos antecede en casi la totalidad del orbe.

El carácter patrimonialista del aparato administrativo del Estado es otro de los aspectos que han de ser atendidos mediante la implementación del modelo burocrático. Particularmente del servicio civil de carrera y de su sistema de mérito. Sistema cuya verdadera relevancia, a decir de Joan Prats (1999), deriva de: "procurar seguridad jurídica y confianza y, con ello, promover la eficiencia en el mercado" (s/p).

La importancia del sistema de mérito deriva de su garantía sobre la imparcialidad profesional del servidor público, como consecuencia de la influencia que representa el contar con una ordenación derivada del régimen de carrera administrativa; de tal forma que "si la protección otorgada a los funcionarios no va acompañada de un sistema que prevea razonablemente que éstos no se desviarán hacia la realización de sus intereses personales o corporativos […] la durabilidad, eficiencia asignativa, seguridad jurídica y confianza atribuidas al sistema de mérito quedarán en entredicho" (*Ibíd*: s/p).

Por tal motivo, la reforma institucional-administrativa del Estado ha de ser de tal naturaleza que garantice la presencia del sistema de mérito como marco institucional indispensable, antes de darse a la tarea de pensar cuáles son los rasgos necesarios que han de prevalecer en el terreno organizacional de la administración pública.

Es así que nunca se deberá partir de la consideración de que los cambios organizacionales han de derivar, necesariamente, en cambios institucionales. Dicho en otras palabras: pensar que a partir de la introducción de técnicas y procedimientos administrativos la conducta del servidor público ha de ser condicionada en automático para el ejercicio de su función acorde con valores como la honestidad, la imparcialidad, la equidad y la responsabilidad pública. Pensamiento que resultaría una apuesta de alto riesgo para la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, pareciera ser la apuesta que prevalece con la aplicación de la nueva gestión pública. Particularmente en aquellos países en donde no es lo propio la presencia del marco institucional derivado de un servicio civil de carrera y de un sistema de mérito.

Finalmente, cabría hacer la consideración en torno al carácter clientelar que ha manifestado el ejercicio de la función pública en gran parte de las administraciones de los distintos países en donde se pretende la implementación de la nueva gestión pública, sin consideración alguna de lo que Joan Prats (2000) nombró como diálogo crítico:

1. La mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica;

2. Para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional - aunque sea sólo como "*third best*"- continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada;

3. El ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que no se incluye en las funciones exclusivas del estado, cualitativamente más importantes;

4. La revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente "públicos" como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana" (s/p).

El carácter clientelar de la administración pública en mucho ha derivado de la falta de autonomía del Estado en el establecimiento de sus objetivos y en la formulación de las políticas públicas. En torno a ello se ha manifestado la presencia de intereses particulares que lo han condicionado para dar respuesta a los compromisos adquiridos en consecuencia de prácticas corporativas o de toma de decisiones autorreferidas, priorizando así la atención a grupos de interés venidos del terreno económico, social o de la propia burocracia administrativa, muy por encima de la atención a las demandas sociales, que han sido colocadas en un terreno residual en la agenda de gobierno.

Para la supresión del carácter clientelar del Estado y de su administración pública han de ser necesarios dos procesos interrelacionados: el fortalecimiento del Estado y la conducción de los asuntos públicos bajo un marco institucional que garantice que el comportamiento de los servidores públicos se determine por valores como la honestidad, la solidaridad, la equidad y la responsabilidad pública.

El fortalecimiento del Estado sólo será derivado de su autonomía en la formulación de sus objetivos, más nunca como instancia autorreferida, sino en plena interdependencia con la sociedad civil y con las demandas ciudadanas que, al encontrar eco como parte constitutiva de la agenda de gobierno, han de conferirle un carácter verdaderamente público a las políticas gubernamentales. De ahí que entre la autonomía del Estado y su grado de representatividad social, y de la diversidad que en ella se manifieste, ha de derivar una estrecha interrelación, por ser su capacidad de representar los intereses sociales lo que ha de fortalecerlo para no ser presa de intereses particulares y otorgarle así el grado de autonomía requerido.

El no estar condicionado por intereses particulares y su capacidad de respuesta a las demandas sociales, resultan atributos indispensables para otorgar al Estado su fortalecimiento como forma de organización política de la sociedad, y para la sociedad. Sin embargo, ha de resultarle indispensable, en pro del reforzamiento de su carácter público, el garantizar altos niveles de responsabilidad pública que han de manifestarse por el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas que garanticen a la sociedad el acceso a la información sobre las acciones del gobierno y de su administración pública.

Más no siéndole suficiente el estar bien informada, han de existir también los mecanismos y los conductos para que no sólo pueda manifestarse en contra de aquello que ponga en entredicho la responsabilidad de los actos de gobierno, sino de ejercer medidas de sanción por los actos cometidos. Pero además, la responsabilidad pública del gobierno ha de manifestarse también a través de la ejecución de acciones que garanticen el fortalecimiento de las instituciones democráticas, tanto de aquellas en las que se enmarque la actividad del Estado a través del ejercicio del poder ejecutivo, judicial y legislativo, de los partidos políticos y de aquellas derivadas de la participación social misma.

En lo que respecta a la conducción de los asuntos públicos bajo un marco institucional que garantice el comportamiento honrado, eficaz y responsable que le permita superar su carácter clientelar, hemos de referirnos nuevamente a la necesidad de aplicación del modelo burocrático. Particularmente en el terreno de una administración pública sustentada en el mérito como atributo exclusivo de su desempeño, para evitar con ello no sólo una forma de proceder autorreferenciado, sino teniendo como fundamento de sus acciones la responsabilidad pública indispensable en todos los actos de gobierno, enmarcados en valores tales como la honestidad, la solidaridad y la propia responsabilidad pública.

Cobra así relevancia lo señalado por Nuria Cunill (1997) para dar cuenta de la vigencia del modelo burocrático:

1) El valor concedido a la imparcialidad conduce a favorecer la impersonalidad.

2) La preeminencia de la regla y la adopción del principio de la jerarquía, posibilitan que las decisiones se adopten alejadas del “punto de contacto” con el usuario, facilitando tanto las condiciones para evitar fuentes de corrupción como para garantizar la igualdad en el trato.

3) Los sistemas internos de control vinculados al orden jerárquico tienen en sí, como objetivo principal, evitar los abusos de poder y la corrupción.

4) El orden jerárquico ayuda a la vez a que las decisiones sean tomadas o examinadas por personas que poseen la autoridad y el conocimiento especializado.

5) Constituye, por fin, el mecanismo que posibilita que los objetivos de los programas y políticas gubernamentales, tal como son definidos por los responsables de las decisiones, se traduzcan en acciones administrativas.

6) Recupera, en este sentido, la posibilidad de que la administración pública sea controlada por los representantes elegidos y por la ley.

7) La vía jerárquica permite, al mismo tiempo, transmitir las instrucciones o las leyes y tratar los casos de mala administración.

8) Por su parte, el sistema legal contribuye a evitar los abusos de la administración (p. 285).

Lo hasta aquí señalado, en modo alguno ha de interpretarse como una defensa a ultranza del modelo burocrático, sino bajo la consideración de que ha de ser reinterpretado bajo las condiciones actuales, particularmente en su rigidez y en su déficit de motivación. Por tal motivo, resulta indispensable, en correspondencia con él, la necesaria profesionalización del servidor público, considerando que hoy día las demandas se orientan hacia una reconceptualización del sistema de carrera desligándolo de la estabilidad a ultranza, de forma tal que no se vuelva inviable la implementación de sistemas de incentivos y premios ligados al desempeño; hacia el desarrollo de sistemas de remuneración del personal público asociado a su rendimiento, y hacia el establecimiento de sistemas de capacitación que puedan contribuir a establecer una cultura profesional propia de generalistas.

El establecimiento de una cultura generalista, bien podría ponernos en contacto con los enunciados de la nueva gestión pública, pero teniendo el cuidado de ubicarlos en su real magnitud y en sus posibilidades de éxito ante la consideración de los rasgos particulares, en su dimensión tiempo y espacio, de aquellos países en donde se pretendiera tan compleja tarea. De darse esto, necesariamente debería ser bajo la perspectiva particular del conjunto

de las propuestas de la nueva gestión pública, y nunca de manera integral, como se viene haciendo hoy día de aquellos países en donde se pretende su implementación bajo criterios generales y universales.

Sin ser el objetivo de la presente investigación, pues rebasaría en mucho sus pretensiones, cabría señalar los siguientes aspectos que consideramos indispensable a tomarse en cuenta en futuras investigaciones:

a) Que la función pública puede considerarse como institución y como función. En tanto institución refiere al "conjunto de valores, principios y normas – formales e informales- que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcionarial considerados socialmente relevantes" (Prats 1999 s/p), en tanto que como función "se refiere a la suma de 'recursos humanos' concretos puestos al servicio de una o del conjunto de las organizaciones público-administrativas. Esta suma de 'personas' concretas opera dentro del marco institucional de la función pública; pero se encuentra ordenado para obtener los resultados específicos de su organización" (*Ibíd*: s/p).

b) Que el terreno de la administración pública debe diferenciarse en dos grandes campos; el primero que refiere a todas aquellas actividades de carácter regulativo o de intervención administrativa, por comprender aquellas acciones que derivan del ejercicio de soberanía y autoridad exclusiva del Estado, y que Yehezkel Dror (citado por Prats 1999) nombra como funciones de orden superior "por tener una importancia crucial, ya que están relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas hacia el futuro… Cabe mencionar, como ejemplos, las decisiones sobre los regímenes políticos y constitucionales; los proyectos físicos e infraestructurales a gran escala; las políticas globales que quieren producir cambios a gran escala en las esferas de la educación, la pobreza, las relaciones exteriores, la ciencia y la tecnología, etc., y las decisiones sobre la división del trabajo entre el gobierno y los mercados, incluida la reglamentación de estos últimos" (s/p); y por otro lado tenemos las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobierno, también llamadas funciones prestacionales.

Cabría señalar también en este sentido la clasificación que al respecto realiza Bresser Pereira (citado por Prats 1999) al distinguir cuatro sectores en el Estado moderno: el núcleo estratégico; las actividades exclusivas del Estado; los

servicios no exclusivos y la producción de bienes y servicios para el mercado. Ambos aspectos, el que la función pública puede considerarse como institución y como función, y el que el terreno de la administración pública debe diferenciarse en dos grande campos, nos lleva a la consideración de las posibilidades de aplicación de los preceptos de la nueva gestión pública en el proceder del Estado. Pero indudablemente no podrá ser participe ni de la función pública como institución, ni de ella en su carácter regulativo o en cumplimiento de funciones de orden superior; de lo contrario, estaríamos ante la pretensión de privatizar la función y proceder del Estado.

Se estaría ante su privatización por demandar de él ser participe de valores exclusivos del terreno económico, como lo son la eficiencia y la rentabilidad económica, debilitando, en consecuencia, sus posibilidades de cumplimiento de su función sustantiva que cae en el terreno de la regulación y la integración social, así como en el de conciliación de los conflictos sociales. Función que le demanda el ejercicio de acciones de naturaleza fundamentalmente política y del fortalecimiento de sus capacidades de coordinación social, que lejos se encuentran de poder ser alcanzadas por la vía exclusiva de su desempeño como prestador de bienes y/o servicios, sino que caen en el ejercicio pleno de sus capacidades de gobierno. En donde su capacidad administrativa y de gestión de lo público obedece más que a aspectos procedimentales, a su capacidad de respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad que a cambio de su satisfacción estará en condiciones de aceptar el liderazgo derivado de un Estado comprometido y responsable de la vida pública, y no así con un Estado que haga de la coerción su atributo fundamental, o bien, de intercambios corporativos para obtener legitimidad exclusiva de los centros de poder económico, relegando a un campo residual su atención a las necesidades sociales, por no considerarlo prioritario.

No siendo lo social el campo de aplicación de los preceptos de la nueva gestión pública, restaría restringir sus posibilidades al terreno de los servicios, o bien, a lo que Bresser Pereida nombra como los servicios no exclusivos y la producción de bienes y servicios para el mercado. Sin que por ello exista una apuesta final a sus posibilidades de éxito. Máxime si su aplicación responde a criterios de adopción y no de adaptación a las condiciones locales y a la vida institucional que prevalezca en aquellos países que a ello procedan. Pero más allá, nuestra apuesta sería en torno a la necesidad de que en este terreno debe prevalecer lo que Les Metcalfe (1997) nombró como gestión pública: de la imitación a la innovación, por señalar que “el objetivo de búsqueda de un modelo de eficacia debe ser reemplazado por modelos basados en la lógica del aprendizaje, la cual se hace responsable del contexto plural de la gestión pública y acepta el reto integrador de constituir una cooperación interorganizacional conjuntamente con el cambio estructural” (p. 98), e institucional, nos permitiríamos agregar.

Conclusiones

La falta de consideración de la naturaleza del Estado, de su administración y gestión pública, ha dado lugar a que se encauce hoy día su reforma mediante recursos fundamentalmente administrativos, que si bien le resultan necesarios, no por ello le son suficientes, y menos aún si provienen exclusivamente del modelo de la nueva gestión pública.

La insuficiencia que manifiesta una reforma fundamentalmente organizacional y procedimental para impulsar los cambios del Estado, es consecuencia de la confusión de los síntomas con la enfermedad.

Si bien es cierto que el Estado y su proceder administrativo manifiestan males como son su carácter clientelar y patrimonialista, su falta de eficiencia y de efectividad administrativa, la presencia de prácticas autorreferidas, sus excesos procedimentales y normativos, su atención prioritaria de intereses particulares por encima del interés general de la sociedad, etc., también lo es que todo ello no deriva de la ausencia de valores como la eficiencia, la eficacia y la economía como signo distintivo de su comportamiento, que es el juicio presentado por quienes son partidarios de la nueva gestión pública, sino por la ausencia de marcos institucionales adecuados que garanticen la presencia de valores, normas, principios, restricciones y motivaciones que modifiquen la conducta de los responsables del desempeño administrativo del Estado, y más aún, del propio Estado en el ejercicio de su poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como de todos aquellos organismos que le integran, y de aquellos en quienes recae el ejercicio de toda práctica colectiva, como es el caso de los partidos políticos y de las organizaciones sociales.

Es con referencia al conjunto de valores, normas, principios, restricciones y motivaciones, es decir, al marco institucional, por lo que se pone en entredicho la pretensión de modificar el proceder administrativo del Estado, y al propio Estado, mediante un modelo venido del terreno de los negocios, como es el caso de la nueva gestión pública. Máxime si consideramos que este modelo está sustentado en perspectivas teórico metodológicas formuladas para regular intercambios exclusivamente privados, en su interés y forma, que son propios del ámbito mercantil en el que prevalecen las asimetrías derivadas del poder financiero, físico, tecnológico o simbólico de quienes en ellos participan, y que son causa de que sea el conflicto el rasgo definitorio de las relaciones entre los

individuos en este terreno.
La consideración anterior explica el que los fundamentos teórico-metodológicos en los que encuentra sustento la nueva gestión pública provengan precisamente de las teorías administrativas gerenciales y de la elección pública. Dado su énfasis en la eficiencia y la rentabilidad económica y en la sobrevaloración del individuo privado como objeto primordial de su interés, así como su demanda de redimensionamiento administrativo del Estado para dar cabida en él a la presencia y competencia con organismos privados.

La eficiencia y la rentabilidad económica pudieran no ser cuestionables, e incluso debieran resultar deseables, siempre y cuando el éxito proclamado en la mejora del proceder administrativo del Estado estuviera garantizado con la aplicación de la nueva gestión pública. Pero más aun, si con ello no se diera lugar al debilitamiento del Estado para el ejercicio de sus funciones de gobierno. Que es este último el riesgo más inmediato que se percibe como consecuencia de la aplicación de este modelo gerencial, por el error que se comete al identificar el acto de gobernar con el de administrar. Sin que este error vaya en detrimento de la afirmación de que el Estado gobierna administrando. Sino más bien, porque el sentido de la aseveración de que gobernar es administrar puede inducirnos a la conclusión de que por ello la reforma administrativa daría lugar en automático a la presencia de un mejor gobierno. Que es el criterio que prevalece hoy día por la identificación de los problemas del Estado exclusivamente con problemas de ejecución y no de diseño o de contenido de las políticas públicas.

Por tal motivo, y manteniéndonos distantes del error antes señalado, consideramos que la presencia de un mejor gobierno sólo será posible por el impulso que le merezca la reforma de sus instituciones. Particularmente de aquellas que lo coloquen en condiciones de propiciar el fortalecimiento del Estado mediante el incremento de su autonomía y de sus capacidades de gestión.

De su autonomía, por resultarle indispensable ser independiente en el establecimiento de sus estructuras y en la formulación de sus objetivos, es decir, no ser presa de intereses particulares provenientes de los grupos poderosos de la sociedad. Lo cual sólo será posible siempre y cuando excluya de su actividad política y administrativa la presencia de prácticas corporativas y clientelares que dan muestra de su propia debilidad por la dependencia que, paradójicamente, manifiesta ante los grupos participes en este tipo de prácticas, y las sustituya por el fortalecimiento de la sociedad en su conjunto, y

no de grupos particulares. Esto, lejos de representarle signos de debilidad, ha de permitirle nutrir sus propias fortalezas por el grado de legitimidad adquirido al establecer con la sociedad en su conjunto, intercambios no de dependencia recíproca, sino de plena independencia entre ambas partes.

De lo anterior deriva la necesidad de algo más que mejores gobiernos De gobiernos inteligentes que reconozcan que la verdadera fuente de sus fortalezas es la sociedad, y no los grupos organizados para defensa exclusiva de sus intereses particulares, o de clientes que, por su propia naturaleza, son proclives a demandar exclusivamente la satisfacción de sus necesidades privadas.

Esto último es otra de las consecuencias derivadas del modelo de gestión gerencial, obviando con ello que la socialización de los individuos es producto de los marcos institucionales existentes y no de sus intercambios individuales, y que la verdadera garantía de cumplimiento de sus derechos se manifiesta a través de la norma jurídica y no exclusivamente de su capacidad de compra. Norma jurídica que también es el instrumento más adecuado para demandarle el cumplimiento de obligaciones de naturaleza fundamentalmente social. Lo que las hace necesarias para la existencia de toda práctica social civilizada en la que el signo distintivo sea su capacidad para encauzar la resolución de sus conflictos a través de los medios institucionales más adecuados para tal efecto. Como le corresponde ser al ejercicio de una práctica política democrática, pluralista, incluyente y solidaria.

Por lo tanto, se presenta ante el Estado la exigencia de reconocimiento de una sociedad que hoy día se manifiesta mayormente organizada y participativa en demanda de dejar de ser sólo objeto de la actividad política y convertirse en sujeto de la misma.

De igual modo, se presenta una reinterpretación del espacio público para que retorne a sus rasgos originales de ser un espacio de manifestación de lo que es de todos y para todos, un espacio de mediación entre la sociedad y el Estado; un espacio para la conciliación del conflicto social mediante la presencia en él de procedimientos y prácticas democráticas que son hoy día también demanda para su existencia al interior del Estado, y signo distintivo de su práctica administrativa y de su gestión pública; un espacio que, por incluyente, permita la manifestación de intereses valores y opiniones plurales en su interior; un espacio que para enfrentar el acoso permanente de intereses particulares, demanda del resguardo del propio Estado, no en su papel protagónico para

que sea él quien determine sus estructuras y mecanismos de participación, y mucho menos quien determine quiénes han de ser los que en él participen, sino el responsable de garantizar su no apropiación por intereses particulares, como consecuencia del reconocimiento de su universalidad y de su inclusión en el marco del Derecho. Por ser este último una manifestación de lo público por excelencia, y, llegado el caso, el fundamento para el ejercicio de la violencia física, que le es legítima, en defensa del interés general que, por público, es signo distintivo del interés que ha de prevalecer en todo espacio público.

El incremento de las capacidades del Estado, como requisito de su fortalecimiento, nos refiere a la necesidad de que el Estado, una vez definidos los intereses públicos a que ha de responder, y sus estructuras y objetivos que ha de pretender, se encuentre en condiciones de llevarlos a cabo. Para ello, su efectividad administrativa y sus capacidades de gestión le resultan fundamentales. No como un ejercicio exclusivo de aspectos procedimentales o de técnicas administrativas, sino de una práctica acorde con los valores, normas y principio de naturaleza pública que garanticen que su práctica administrativa se corresponda con los fines pretendidos.

Por lo anterior, su signo característico ha de ser la responsabilidad pública y el desempeño profesional de sus servidores públicos, lo que sólo ha de ser posible por la existencia de un servicio público meritocrático que garantice su desempeño derivado de la formación profesional encaminada al servicio público. Y por la existencia de un servicio civil de carrera que posibilite la formación de los encargados del ejercicio de la función pública en un marco de valores, normas y principios acordes con la responsabilidad pública a ellos demandada.

Para tal fin, también se hacen necesarias restricciones a su comportamiento que los alejen de toda posibilidad de prácticas deshonestas, a las vez que de elementos motivacionales que hagan de dicha función pública un medio suficiente para una adecuada calidad de vida de quienes en ella participen. Lo que nos encamina a la necesaria existencia de los fundamentos provenientes del modelo burocrático elaborado por Max Weber, que lejos de las permanentes críticas de que ha sido objeto, debiera serlo de su revisión y reinterpretación para adecuarlo a las condiciones actuales en que se demanda un servicio público responsable y eficaz. Que en mucho fueron las pretensiones de Max Weber cuando ideó y formuló dicho modelo.

Quizás una vez considerados los rasgos necesarios para la reforma del Estado,

de su administración y gestión pública, se estuviera en condiciones de proceder a evaluar las posibilidades de aplicación de los preceptos contenidos en la nueva gestión pública, pero restringiendo su alcance al terreno exclusivamente microadministrativo y de menor escala operativa, más nunca como rasgo definitorio de su función pública. Ello por el riego de pretender que el proceder del Estado y de sus organismos y servidores públicos se defina en función de valores, metas y aspiraciones provenientes del mundo de los negocios que, por su propia naturaleza, son proclives a priorizar la consecución de la eficiencia y la rentabilidad económica por encima de valores de naturaleza eminentemente pública, como lo son la solidaridad, la equidad, la justicia, entre muchos otros. Valores que son los que han de definir las metas y las aspiraciones del Estado y de sus organismos y servidores públicos, para corresponderse con ello al carácter sustantivamente público del Estado y de todo acto de gobierno.

Finalmente, hemos de resaltar la importancia de considerar a la gestión pública como un instrumento que propicie un mayor o menor grado de ejercicio de las capacidades de gobierno de un Estado, según sea el éxito y la responsabilidad pública manifestada en su desempeño y en su capacidad para propiciar un mayor reconocimiento de la sociedad en su conjunto, y no sólo de una o unas de sus partes. Lo que sólo ha de ser posible a partir del fortalecimiento de sus capacidades políticas y no sólo administrativas. Por tal motivo, la última consideración al respecto, que se pretende pudiera dar lugar a futuras investigaciones, en continuidad o argumentación en contra de lo hasta aquí señalado, es que toda reforma administrativa del Estado ha de estar antecedida necesariamente por su reforma institucional, y, en consecuencia, política. Ubicando así a la gestión pública en su real magnitud, por referencia a lo señalado por Ricardo Uvalle (2000: 279), cuando nos dice que ella “es parte del mundo de las decisiones, intereses, preferencias y acciones que se manifiestan de modo categórico en los ámbitos de la institucionalidad pública, así como en las esferas de las reacciones políticas. En ningún momento se aísla de las estructuras de la sociedad, del papel de los actores y de la competencia de las preferencias e intereses que conforman los movimientos de la vida pública”, y no así de las complacencias venidas exclusivamente del terreno privado.

Fuentes Bibliográficas y Hemerográficas

Aguilar, Luis. (1999) "Coordinación social y administración pública", en Lechner, Norbert. et. al. *Reforma del Estado y coordinación social.* Plaza y Valdez, México.

Argyriades, Demetrio. (2003) "Los valores del sector público y la supuesta supremacía administrativa del sector público" en Revista Venezolana de Gerencia, octubre-diciembre, año/vol. 8, número 024, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Ayala Espino, José. (1998) Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. UNAM. Facultad de Economía, México.

Barzelay, Michael. (2001) "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)" en *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 19, febrero, Venezuela.

Barzelay, Michael. (2001) "La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizado" http:// www.dida. es/flordemaig/documents/pdc/agents/set1/barzelay.pdf

Bejarano, Ana María. (1992) "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica" en Análisis Político, No. 15 ENE/ABR, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Bejarano, Ana María. (1994) "Recuperar al Estado para fortalecer la democracia" en Análisis Político, No. 22 MAY/AGOabr, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Brugué, Quim y Subirats, Joan. (1997) "Introducción" Lecturas de gestión pública. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Brugué, Quim. (1996) "La dimensión democrática de la nueva gestión pública" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Enero/Agosto, Número 5-6, Madrid.

Buchanan James M. (1983) Ensayos sobre economía política. La

perspectiva de elección pública. http://www.eumed.net/cursecom/textos/buchanan-elecc-piblic.html
Carrillo, Ernesto. (2004) “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto” en Pardo, María del Carmen (compiladora). De la administración pública a la Gobernanza. El Colegio de México, México.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. En Instituciones y Desarrollo, No. 2, diciembre, Instituto Internacional de Gobernabilidad, http://www.iigov.org

Chevallier, Jacques y Loschak Danièle. (1983) La ciencia administrativa. INAP, México.

Chiavenato, Idalberto. (1998) Introducción a la teoría general de la administración. McGraw Hill, Colombia.

Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2000) La Responsabilización («accountability») en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. http://unpan1.um.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000178.pdf

Córdova Arnaldo. (1997) La formación del poder político en México. Serie popular Era, México.

Covarrubias M. Isaías. (2002) “Enfoque Sistémico e Individualismo Metodológico: una aproximación.” En Contribuciones a la Economía” http://www.eumed.netcursecon/colaboraciones/

Crick, Bernard. (2001) En defensa de la política. IFE, México.

Crozier, Michel. (1997) “La necesidad urgente de una nueva lógica”. En Lecturas de gestión pública. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Cunill Grau, Nuria. (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Nueva Sociedad, Venezuela.

Cunill Grau, Nuria. (1999) “Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación” en Revista Nueva Sociedad, No. 160, Guatemala.

Cunill Grau, Nuria. (2000) "Responsabilización por el control social". http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf

Cunill Grau, Nuria. (2004) "La democratización de la administración pública", en Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Cunill Grau, Nuria, et. al. FCE-CLAD, Argentina.

De Tocqueville, Alexis. (1996) El Antiguo Régimen y la Revolución. FCE, México.

Du Gay, Paul. (2003) "Organización de la identidad: Gobierno empresarial y gestión pública". En Hall Stuart y De Gray Paul (comps.) Cuestiones de identidad cultural. Amorrortu, Buenos Aires.

Drucker, Peter F. (1994) "La nueva sociedad de organizaciones" en Revista Gestión y Estrategia, # 5, enero-junio, Edición Internet, http:/www.azc.uam.mx/html/publicaciones.html

Durán, Víctor Manuel. (2001) "Estado social de derecho, democracia y participación". ponencia presentada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Público. Valle de Bravo, México, 22-25 de abril. http://utal.org/movimiento/11.htm

Duverger, Maurice. (1987) Introducción a la política. Editorial Ariel, México.

Echevarria Ariznabarreta, Koldo. (2001) Estrategia de cambio y contratos de gestión. http://www.top.org.ar/Documents/ECHEVARRIA%20KOLDO%20.%20Estrategias%20de%20cambio.pdf .

García Solana, Ma. José. (2001) "La oposición del ciudadano: la noción del cliente" en Olías de Lima Gete, Blanca. La Nueva Gestión Pública. Prentice Hall, España.

Griepenburg, Rüdiger. (1971) "Función de la administración pública en el Estado burgués" en Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt. Introducción a la ciencia política. Editorial Anagrama, Barcelona.

Gun, Lewis. (1997) "Perspectivas en gestión pública", en Lecturas de gestión pública. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Gurza Lavalle Adrián. (1994 a) "Lo público, un descuido de la administración pública" en Estudios Políticos, cuarta época, núm. 5, octubre-diciembre.

Gurza Lavalle, Adrián. (1994 b) La reestructuración de lo público. El caso Conasupo. UNAM, México.
Gurza Lavalle, Adrián. (1998) Estado, Sociedad y Medios. Reivindicación de lo público. Plaza y Valdés Editores, México.
Gvishiani, D. (1977) Organización y gestión. Ediciones de Cultura Popular, México.

Guy Peters B. (19999) El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Gedisa, España.

Hewitt de Alcantara, Cynthia. (1997) Usos y abusos del concepto de gobernabilidad http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantara.mtml

Jiménez Prieto, Silvia. (1999) "Propuestas organizacionales para la administración del cambio". En Revista Gestión y Estrategia, # 15, enero-junio Edición Internet, http:/www.azc.uam.mx/html/publicaciones.html

Kenneth Galbraith, John. (1984) El nuevo estado industrial. Editorial Sarpe, España.

Kühnl, Reinhard. (1971) "El Liberalismo" en Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt. Introducción a la ciencia política. Editorial Anagrama, Barcelona.

Lechner, Norbert. (1990) El ciudadano y la noción de lo público. Entrevista realizada por Augusto Bolivar Espinoza a Norbert Lechner en julio en Santiago de Chile. http://www.revistapolis.cl/7/boliv1.html

Lechner, Norbert. (1996) "La Política ya no es lo que fue", en Revista Nueva Sociedad Nº 144, Nueva Sociedad, Caracas, Julio-Agosto.

Lechner, Norbert. (1999) "El Estado en el contexto de la modernidad". En Lechner, Norbert, et. al. Reforma del Estado y coordinación social. Plaza y Valdez, México.

Lechner, Norbert. (2001) "Cultura política y gobernabilidad democrática" en Camou, Antonio (compilador). Los desafíos de la gobernabilidad. Plaza y Valdés, México.

Lechner, Norbert. (2003) "Estado y Sociedad en una perspectiva democrática." En Polis. Revista de la Universidad Bolivariana año/vol. 2 número 006, Universidad bolivariana, Santiago de Chile.
http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?Cve=30500605

&¡CveNum=1662

Luna Ledesma, Matilde. (2005) “las redes de acción pública: ¿Un nuevo ‘circuito’ de la ciudadanía?, en Ardite, Benjamín (editor), ¿Democracia post-liberal?: El espacio político de las asociaciones, editorial Anthopos/ Fac. Ciencias Políticas y sociales, UNAM, Barcelona, Serie Argumentos de la Política: Pensamiento Crítico/Pensamiento Utópico, Núm. 147, septiembre.

March, James G. y Olsen Johan P. (1997) “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional” en Gestión y Política Pública, vol. VI, núm 1, primer semestre, México.

Martínez.Nogueira, Roberto. (2001) Estado, Sociedad civil y gestión pública. Parte I y II. http:/www.iigov.org/dhial/?p=25_01

Martins, Carlos Eduardo. (1998) Capitalismo contemporáneo y la crisis del sistema de innovación. Publicado en Problemas de Desarrollo, vol. 29, núm. 113, México, abril-junio http:/www.hemerodigital.unam.mx/ANUIS/ UNAM/PROBLEMS/113/sec.4.htm

Messner, Dirk. (1999) “Del Estado céntrico a la ‘sociedad de redes’. Nuevas exigencias a la coordinación social” en Lechner, Norbert et. al. Reforma del Estado y coordinación social. Plaza y Valdez, México.

Metcalfe, Les. (1997) “Gestión pública: de la imitación a la innovación” en Lecturas de gestión pública. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Miliband, Ralph. (1978) El Estado en la sociedad capitalista. Siglo XXI, México.

Narbondo, Pedro y Ramos Conrado. (2001) “La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción” en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 nov.

Niskanen, William A. (1980) Cara y cruz de la burocracia. Espasa Calpe, Madrid.

O’ Donnell, Guillermo. (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, Oscar (comp.). Teoría de la burocracia estatal. Paidos, Argentina.

Offe, Claus. (1992) “Nuevos movimientos sociales: Desafió a los límites de la política institucional” en Claus Offe (coordinador). La gestión política. Colección Ediciones de la Revista de Trabajo Núm. 36, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
Olías de Lima Gete, Blanca. (2001) “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública”, en Olías de Lima Gete, Blanca. La Nueva Gestión Pública. Prentice Hall, España.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (1997) Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. Estudio preliminar.

Ormond, Derry y Löffler, Elke. (1999) Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y que dejar? Publicado en revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13, febrero, Caracas.

Oszlak, Oscar. (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. En Oszlak, Oscar (comp.). Teoría de la burocracia estatal. Paidos, Argentina.

Prats I Catalá, Joan. (1998) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista” publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11 (jun.), Caracas.

Prats I Catalá, Joan. (2000) “Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública” en Instituto Internacional de Gobernabilidad. s/p. http: //www.iigov.org

Prats I Catalá, Joan. (1999) “Servicio civil y gobernabilidad democrática” en Revista de Administración Pública, número 1 julio-diciembre. Instituto Nacional de Administración Pública de España.

Rabotnikof, Nora. (1977) El espacio público y la democracia moderna. Colección temas de la democracia, serie ensayos, Num. 1, IFE, México.

Ramió Matas, Carles. (2001) “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional” en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 21 (oct.). Caracas.

Ramírez Fáundez, Jaime. (1995) “La globalización, la competencia y el surgimiento de un nuevo paradigma de eficiencia” en Revista Gestión y Estrategia, # 8, julio-diciembre. http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/

Reyes Heroles, Federico. (1983) Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo. UNAM, México.

Reyes Heroles, Federico. (1986) Transfiguraciones políticas del Estado mexicano. FCE, México.

Rodríguez de Rivera, José. (1999) Teoría de la Agencia. http://www.2uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/teoria_agencia.htm

Sánchez González, José Juan. (2001) La Administración Pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio. Plaza y Valdés, México.

Schmitt, Carl. (1985) El Concepto de lo político. Ediciones Folios, México.

Stewart, John y Ranson, Stewart. (1997) "La gestión en el ámbito público". En Lecturas de gestión Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Toboso, Fernando. (1996) "Sobre el enfoque de la Elección Pública Positiva y la Economía Política Constitucional: potencialidades y limitaciones" en Cuadernos de Economía, vol. 29, sept-dic. Universidad de Valencia. España.

Tullock, Gordon. (1974) Necesidades privadas y medios públicos. Editorial Aguilar, España.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1982) La formación de la administración pública capitalista, diferencias entre la administración pública y la administración privada. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, Departamento de Administración Pública, Cuaderno 5, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1990) "La nueva racionalidad del Estado mexicano". En La Revista del Colegio, año II, núm. 3, julio de 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1993) La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Plaza y Valdés, México.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1998) "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea". En Revista IAPEM. No. 38, abril-junio.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2000) "Espacio público, Misión del Estado y Gestión Pública", en Convergencia, enero-abril, Núm. 21.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2003) “Servicio profesional y la nueva gerencia pública en México”, ponencia presentada en el Foro La Profesionalización del servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia, México D., F. 24 y 25 de febrero. http://www.redservicioprofesional.org/summary/uvalle.doc

Valdés Ugalde, Francisco. (1999) “Racionalidad e instituciones en la reforma del Estado”. En Lechner, Norbert. et. al. Reforma del Estado y coordinación social. Plaza y Valdez, México.

Vilas, Carlos M. (2000) “¿Más alla del ‘Consenso de Washington’?.Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. En Revista Reforma y Democracia. Núm. 18, octubre. Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo CLAD.

Vilas, Carlos M. (2002) “Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno” en Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, año 1, núm. 1, marzo.

Villarreal, René. (1993) Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno, Editorial FCE, México.

Von Justi, Juan Enrique. (1996) Ciencia del Estado. Iapem, México.

Weber, Max. (1981) “La política como vocación”. En El político y el científico. Alianza Editorial, México.

Weber, Max. (1984) Economía y sociedad. FCE, México.

La Nueva Gestión Pública:
un Modelo Privatizador del Proceder del Estado
Alcances y Consecuencias

Esta obra se terminó de imprimir el mes de julio de 2008 en los talleres de Diseño e Impresión, S.A. de C.V., ubicados en República de Colombia No 215-1 Col. Américas, Toluca, México. C.P. 50130.
Tel. (01722) 219 09 64. E-mail: diseno.impresion@hotmail.com
El tiraje consta de 500 ejemplares