

LOS FUNDAMENTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DE LA GOBERNANZA

Jaime Espejel Mena



editorial
fontamara

**LOS FUNDAMENTOS
POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS
DE LA GOBERNANZA**

Jaime Espejel Mena

fontemara

LOS FUNDAMENTOS
POLÍTICOS
DE LA GOBERNANZA

Argumentos

Colección dirigida por

Juan de Dios González Ibarra

LOS FUNDAMENTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DE LA GOBERNANZA

Jaime Espejel Mena

Revisado por los señores autores y la
© Jaime Espejel Mena
© Ediciones Fontamara S. A.
Av. Hidalgo No. 47 B. Colonia Del Carmen
Deleg. Coahuila, 04100, México D. F.
Tel. 5652 7117 y 5652 7978 Fax 5652 4282
Email: coedicion@fontamara.com.mx
www.fontamara.com.mx

ISBN 978-607-8152-99-2
Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

editorial
fontamara

Primera edición: 2013

LOS FUNDAMENTOS
POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS
DE LA GOBERNANZA

Jaime Espejel Mena

Reservados todos los derechos conforme a la ley

©Jaime Espejel Mena

©Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen

Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.

Tels. 5659-7117 y 5659-7978 Fax 5658-4282

Email: coedicion@fontamara.com.mx

www.fontamara.com.mx

ISBN 978-607-8252-99-2

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

LOS FUNDAMENTOS POLÍTICO- ADMINISTRATIVOS DE LA GOBERNANZA

Jaime Espejel Mena

*Pues el hombre puede estar en la historia de varias maneras:
pasivamente o en activo. Lo cual sólo se realiza plenamente
cuando se acepta la responsabilidad
o cuando se la vive moralmente.*

MARÍA ZAMBRANO

INTRODUCCIÓN

Los innumerables estudios sobre la gobernabilidad apuntalan dos ideas fundacionales; por un lado la necesaria eficacia, la relación entre las denominadas entradas o demandas y las salidas o respuestas, la correspondencia entre ambas es la fuente de la estabilidad o gobernabilidad. Las explicaciones de la teoría de sistemas es un buen ejemplo de ello, la sobrecarga de demandas o responsabilidades y la débil eficiencia de las instituciones en el procesamiento de éstas en acciones de gobierno o políticas públicas es una segura causa de inconformidad social y de falta de legitimidad de las instituciones públicas, de las actividades que desarrolla el gobierno, propiamente dicho la función ejecutiva.

Hoy la administración pública se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la deliberación de las instituciones gubernamentales: gobernar en la era de la posmodernidad significa tomar en cuenta al público ciudadano y a las diversas formas de asociación civil que dan cauce a los nuevos movimientos sociales. La gestión pública enfrenta retos que tienen su origen en la diversidad de públicos que le demandan soluciones a problemas específicos. Antes la gestión pública se desenvolvía frente a públicos masivos y anónimos.

Los procesos de reforma del Estado comprenden programas intensos de descentralización que requieren de administradores públicos municipales, regionales y urbanos, en tanto una variedad de grupos sociales se administra por sí misma. Los gobiernos, mediante sus leyes mayores, procuran determinar funciones y fuentes de legitimidad

para la administración pública. A pesar de las concepciones legales y constitucionales, el éxito de la administración democrática depende tanto de la práctica política de esos valores, como de las formas gerenciales que se utilizan para administrar los asuntos públicos.

Una segunda idea deposita la fuente de la gobernabilidad en la legalidad, en el cumplimiento con el compromiso político de una serie de instituciones y organizaciones propias del trabajo que constituyen a la democracia. De los partidos políticos, del sistema de partidos, de los esquemas de representación, del régimen político, del desempeño de los políticos profesionales, de la observancia del estado de derecho en general.

A su vez, el debate en torno a la gobernanza hay que asociarlo a dos procesos que aparentemente son independientes entre sí, empero, que se encuentran estrechamente vinculados. Por un lado, la pérdida de capacidad de los gobiernos para atender con éxito las demandas de los ciudadanos. La crisis del denominado Estado de bienestar, presentada en sociedades posindustriales, por el incremento desmesurado de expectativas, sugiere visiblemente la colaboración subsidiaria de organizaciones civiles, el fortalecimiento del capital social y un paulatino abandono del Estado en la prestación de los bienes públicos dada su ineficacia e ineficiencia. En segundo lugar está la ausencia o limitada institucionalización formal, por la presencia de estructuras autoritarias. Los arreglos institucionales para conducir la dinámica social, se basaban en estructuras autocráticas, burocracias patrimonialistas, una sociedad civil débil, así como sus organizaciones. En estas condiciones, diferentes grupos de interés fueron ganando espacio en los procesos de la liberalización política y económica, en detrimento de grupos en desventaja económica, política, cultural o minorías.

En los dos procesos, el concepto de gobernanza pone de manifiesto la necesaria reflexión, sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil; el tema de los límites de lo social, lo gubernamental y lo estatal invita a discutir la centralidad, verticalidad o unilateralidad de las acciones públicas o de las políticas.

En este sentido, la gobernanza se constituye hoy en día como una alternativa para lograr la gobernabilidad a través de la revaloración de la relación Estado-sociedad civil, como una explicación multidisciplinaria que desde distintas perspectivas de las ciencias sociales intenta conectar varios elementos que configuran la estabilidad política

en un contexto complejo. La economía, la política, las relaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil son elementos que no se mantienen aislados; las explicaciones que se daban de forma particular en el pasado, ya no son suficientes para explicar sus comportamientos en el presente. La gobernanza pretende recuperar la nueva cuestión social de la gobernabilidad.

No hay que olvidar que el contexto del nacimiento de la ciencia de políticas fue propio de una gobernación propia del Estado; en los Estados sociales a mediados del siglo XX, la característica primordial era un incuestionable protagonismo del Estado en la dirección de la sociedad.

Las actuales y diferentes vicisitudes a las que se enfrentan el Estado, el gobierno y la sociedad para conformar condiciones que permitan una administración pública que dé respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, reclaman la construcción de arreglos institucionales, como antecedentes del desempeño eficaz del gobierno o gobernanza. La reforma o modernización administrativa, así como la innovación gubernamental y todo cambio organizacional reclaman la conclusión de una serie de arreglos institucionales, que permitan que los enfoques, las tecnologías y procedimientos que emplea la administración pública enfrenten los cambios recientes.

El término gobernanza tiene diferentes significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en la base fundacional que apuntala las transformaciones del Estado en la actualidad. El término gobernanza camina al lado de otros conceptos, como gobernabilidad, gobernabilidad democrática, *governance*; la inspiración sobre la reflexión de dichos términos ha sido la realidad empírica que vive el Estado, la sociedad y su relación entre ambos, la producción teórica, como resultado converge en lo que el Estado *es* y lo que debería de ser.

Todas las organizaciones se encuentran integradas por instancias inteligentes y subunidades organizacionales, las instancias inteligentes, aunque la conocen no pueden observar y decidir en todos los procesos de la organización, son las subunidades organizacionales las que desempeñan diferentes procesos de manera simultánea, es decir, rutinas organizacionales. Una rutina es una cadena de acciones que no requieren de la toma de decisiones, se presenta en una situación específica y en un momento particular. Todos los procesos cotidianos de

la organización son desempeñados por las subunidades organizacionales, por un conjunto de rutinas organizacionales. El correcto y eficiente vínculo de las acciones de las subunidades da lugar a que las rutinas proporcionen resultados aceptables de la propia organización. La atención organizacional se presenta en aquellas subunidades con desempeño no satisfactorio. La atención organizacional es la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las subunidades organizacionales.

Una problemática de los nacientes gobiernos democráticos, en sus ámbitos nacional y local es, primero, consolidar su democracia política o electoral y, después, asegurar su aforo requerido –arreglos institucionales–, para demostrar una capacidad y coherencia de gobernar de forma democrática. El vago rendimiento de los gobiernos democráticos da cabida a los partidos políticos o empresarios, para aislar o focalizar los bienes públicos al grueso de la sociedad. La gobernanza se nutre y consolida a las libertades positivas, empero, requiere a un gobierno como instancia de conducción social, a un ámbito que amalgame al capital social y limite las libertades negativas. La gobernanza como tendencia moderna recupera la naturaleza pública y reconstruye la capacidad administrativa de la gestión pública, tendencias –antañño– reservadas a las políticas públicas y a los enfoques gerenciales.

Hay algunos argumentos para sostener que en América Latina, y en particular en México, después de tres décadas de una ola de cambio de régimen, los procesos democratizadores en curso no han logrado captar el dinamismo, la variabilidad y la ambigüedad que le son inherentes. El surgimiento de una importante gama de iniciativas, de nuevas formas de participación y protesta traspasan los límites de las instituciones. Estas nuevas versiones de demandas, cuestionan de forma importante el centro de las formas de democracia representativa y participativa de la región.

La revisión de la denominada gobernanza pretende contribuir, desde distintos enfoques de las ciencias sociales, al análisis y establecimiento de las bases fundacionales de una serie de espacios institucionalizados que permitan la convergencia de distintos actores políticos, sociales y económicos en la solución de una problemática particular. Los aportes de la gobernanza vienen a contribuir a la necesaria revaloración de los esquemas de participación e inclusión en las

democracias. Estos planteamientos reflejan un esfuerzo parcial orientado a democratizar los sistemas políticos que no necesariamente son antidemocráticos, por ello no necesariamente se encuentran vinculados entre sí. Aunque los supuestos de la gobernanza reconocen que no son trasladables de modo indiscriminado en todos los países.

Nuestras realidades presentan iniciativas muy diferentes a otras regiones, son iniciativas que están en curso. Sus procesos democratizadores aún no están concluidos, el desencanto democrático de los ciudadanos está sujeto a la falta de resultados obtenidos. El curso de nuestro inconcluso o parcial proceso democratizador, en buena medida tiene que ser explicado por la participación de la sociedad civil organizada; el renacimiento de la sociedad civil y de sus formas de participación son el detonador para la apertura de los espacios de participación y representación, con todo lo limitado de éstos.

En función a estas ideas cabe hacernos las siguientes preguntas: ¿Nos encontramos frente a una nueva gobernabilidad en México? ¿Por qué debe cambiar el gobierno y la gobernabilidad? ¿Es posible hablar de gobernanza en México? ¿De qué gobernanza tendíamos que hablar? ¿Hay condiciones para pensar a la gobernanza en México? ¿Cuáles son las cuestiones que México tiene para que se pueda hablar de gobernanza? Las posibles respuestas nos obligan a pensar en la insatisfacción popular con el gobierno, como consecuencia a buscar formas de representación política auténtica, a una cercanía entre gobernantes y gobernados. En formas que se legitimen los gobiernos por su deliberación y participación, y no por sus resultados. Desde una óptica teórica hay que pensar en la irrealidad o intrascendencia de ciertos conceptos clave de unas ciencias políticas y administrativas acartonadas, pensadas para otras realidades. Es necesario matizar los conceptos con estudios contextualizados, en los cuales la gobernanza y sus formas de participación aparecen como un proceso multidimensional, de largo alcance histórico, sin una trayectoria única o predeterminada. El presente documento pretende plantear ciertos elementos en este sentido. Exponer algunas bases de lo que puede ser considerado como la nueva cuestión social para una gobernanza es clave para nuestras circunstancias socioculturales.

La reorganización de la administración pública, con criterios de descentralización, eficacia y pertinencia económica de las instituciones, en la vida cotidiana significa una redistribución del poder y de los

recursos públicos del gobierno. La acción del gobierno tiene que ser modificada a través de un arreglo institucional que promueva el carácter público y político de sus instituciones y se aleje de la colonización de la administración privada.

La gobernanza se distingue por situar las demandas en la sociedad, y las capacidades en los gobiernos. Las necesidades, las capacidades y los actores pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales, políticos, públicos, privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias. La acción pública es la forma en cómo las sociedades construyen, resuelven y evalúan los problemas colectivos.

La gobernanza de un territorio concreto manifiesta las formas de desarrollo, integral o no. Esto es, la unidad o el centralismo producen un tipo de gobernanza, sin embargo, la gobernanza fundada en la diversidad, autonomía y descentralización local es la única que se asocia con el desarrollo integral. Este principio de cooperación se basa sobre una experiencia concreta: todas las sociedades se ven confrontadas a problemas del mismo tipo pero cada una debe darles respuestas específicas. De allí deriva el principio de la acción pública.

La gobernanza desarrolla una forma estratégica nueva y sencilla, en lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y determinar la mejor forma racional para lograrlos. Lo mejor es trabajar con un esquema triangular abierto: fines, recursos y restricciones. El reformador, naturalmente, tendrá en cuenta su fin al momento de seleccionar sus objetivos, lo que le permite utilizar sus recursos, especialmente los humanos y reducir al mínimo las restricciones, que también suelen ser humanas. No comprender ese esquema estratégico, explica los repetidos fracasos de los tecnócratas metidos a reformadores en todos los países.

La profesión pública, en un momento crítico, carece de directivos con visión para establecer la dirección del cambio. El apoyo político es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar la administración pública, pues muchos de los obstáculos para conseguir ese cambio son específicamente culturales.

Las organizaciones culturales limitadas están muy comprometidas con sus teorías en uso, por eso son especialmente propensas a encontrar más dificultades para ajustarse a los cambios estructurales. Los estudios de empresas en crisis indican el estrangulamiento que las ideas de los directivos ejercen sobre los esfuerzos para promover la

adaptación organizacional. Por poner un ejemplo: el gobierno presta muy poca atención a la administración de los recursos humanos, con todo y que la prestación de los servicios públicos depende principalmente de la productividad de su personal, la función pública presenta muchos de los síntomas de un equipo de trabajo desmoralizado y desmotivado.

En el momento en el que las empresas privadas están aceptando que el personal se motiva mucho más por su producto que por el beneficio, el gobierno sigue jugando con un sistema de recompensas financieras relacionadas con los resultados; además, aunque hay ciertas diferencias entre lo público y lo privado.

La relación Estado-ciudadano a menudo no es una relación que recoja demandas reales del ciudadano. Hacer que la administración pública evolucione, necesariamente tiene que implicar la relación directa con los ciudadanos (sujetos, proveedores, prestatarios, contribuyentes, receptores de subsidios y clientes). La aproximación no siempre es una característica deseable de las relaciones con estos grupos; lo importante para la gestión pública es diseñar una relación apropiada entre la organización y su gente.

La eficiencia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros; lo mismo que su prudente y más óptima colocación en las economías de bajos criterios cuantificables y claramente expresos. En la administración pública, la eficiencia se demanda en los niveles operativos, es decir, en su proceso administrativo. La eficiencia requiere que la tecnología administrativa se modernice en el ámbito operativo; en este sentido, el cambio organizacional tiene el criterio de que los procesos decisivos se guíen bajo cánones cuantificables, claros y explícitos.

El amplio aprovechamiento de los recursos es uno de los fundamentos de las teorías económicas de la democracia; tal es el caso de los análisis de Schumpeter (1952) o Downs (1973), entre otros. La situación es más demandante en nuestros días puesto que la crisis económica obliga a usar de manera adecuada los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros. En este sentido los funcionarios de este nivel jerárquico requieren de técnicas administrativas claras e impacto inmediato, así su instrumentación tiene como referente temporal el corto plazo.

La administración pública debe responder a las principales necesidades que, de acuerdo con el equilibrio interno, debe cubrir la acción del gobierno. Es preferible, y hasta indispensable, escoger diferentes opciones a largo plazo que faciliten los trabajos de planificación, en vez de aprovechar reacciones coyunturales. La administración pública debe ser parte de la inducción para así ayudar de manera favorable el funcionamiento y destino de los órganos administrativos, y a la vez, coadyuvar al propio sistema político en un acercamiento para su diseño y desarrollo. Los efectos positivos de la administración pública se basan en el peso y costo de la estructura gubernamental, además de que busca dotar a la estructura productiva de una mayor funcionalidad y expansión.

Las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. No obstante, no todos logran formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los de mayor importancia para el gobierno, o dicho de otra manera: que se les incluya en la agenda de gobierno. La administración pública participa para formar la agenda institucional (más tarde llamada formal), ya que es parte de los programas organizacionales y dependencias gubernamentales que tienden a ser más específicas, concretas y acotadas; es aquí donde se definen los problemas precisos.

Como tal, la administración pública determina la decisión, por una parte, de las ideas y preocupaciones de los demás, por la otra, compatibiliza los elementos que tiene a la mano. Todo se engloba en un sentido tal que a final de cuentas es el gobierno el que sigue siendo el arte de lo posible, donde la administración pública debe tener la capacidad para hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos que suceden en la sociedad bajo un marco de limitaciones, inseparables de la realidad.

La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización. Dentro de los estudios que se han destacado en este punto están los elaborados por Nioche (1982) y Pettigrew (1979), ambos autores, bajo visiones diferentes, hacen especial énfasis en el proceso administrativo, en su necesidad de ser funcional y, sobre todo, en la importancia del factor humano para hacer funcional las organizaciones.

La importancia del factor humano en el ámbito de eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la coordinación entre el nivel opera-

tivo y estratégico de las organizaciones; por su parte, la coordinación se desarrolla en dos vertientes: la parte meramente administrativa (en donde ubicamos a la gerencia pública) y la parte política (donde estaría ubicada la gobernanza).

La gobernanza como tendencia para la reactivación de lo público, de la administración pública, es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el régimen político y es resultado del despertar de los ciudadanos y la sociedad civil, que ahora toman partido sobre la actuación de las funciones públicas y se pronuncian en los asuntos públicos. A partir de la era de un mundo globalizado y sin fronteras comerciales, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado y en el mejor de los casos; esa administración pública que ya no respondía eficientemente en los nuevos esquemas consideró necesaria la búsqueda de nuevos referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficacia administrativa y no sólo de búsqueda del bienestar público, a costa de los déficits gubernamentales.

En este sentido, el presente documento parte del supuesto de que la gobernanza muestra bases fundacionales para reconstruir las redes o vínculos esenciales que ligan a las instituciones con los ciudadanos. Es decir, la gobernanza presenta condiciones para reconstruir la maltrata relación entre la administración pública y el republicanismo, entre la actividad organizada del Estado y el gobierno de las leyes, en cuanto regulación de la esencia pública del gobierno y aseguramiento de la esfera pública, en cuanto espacio donde convergen los poderes públicos y el ciudadano para deliberar sobre las condiciones de la vida en común.

Para cumplir con el propósito planteado, el documento se estructura en ocho capítulos: en el primero de ellos se revisa la relación que se mantiene entre el Estado y su administración pública, la correlación que se presenta entre la forma de Estado y la manera de distribuir los bienes públicos, presumimos que toda reconstrucción analítica de las políticas gubernamentales y las burocracias tiene que ser analizada como parte vinculada a un fenómeno más amplio: el Estado.

El capítulo segundo revisa la relación que se presenta entre la democracia y la gobernanza, en la constitución de nueva ciudadanía; suponemos que los problemas de esclerosis que enfrentan los gobiernos y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en la llamada crisis

de gobernabilidad, desde el momento en que las organizaciones públicas dejan de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado.

El capítulo tres analiza la eficiencia política y administrativa del Estado como dos facetas de la gobernabilidad; cuando las normas, reglas, productos y valores de las acciones del gobierno no tienen una fuente legal o institucional clara, la legitimidad institucional de éstas queda a expensa de la eficiencia política y administrativa, toda vez que la racionalidad y legitimidad no se fundan en circunstancias instituyentes, sino instituidas e impuestas por las organizaciones cambiantes.

En el cuarto capítulo se argumenta el carácter multifacético de la gobernanza; ante ciertos escenarios, la administración del Estado está en la necesidad impostergable de reorientar su gestión y de apoyarse de nuevos mecanismos y actores para reorientar sus fines: apelar a la gobernanza en sus diferentes facetas es una opción viable política y administrativamente.

El capítulo quinto analiza los ámbitos de la gobernanza global y la sociedad local; ningún problema serio puede tratarse en un solo ámbito. La gobernanza supone abarcar la relación entre ámbitos. Todo es a la vez global y local. Esta simple verificación pone en tela de juicio preconceptos y evidencias muy arraigadas, en este sentido, la primera función de la denominada gobernanza es construir y proveer de cohesión a la comunidad.

El sexto apartado sintetiza la relación entre la gobernanza, la acción pública y las redes de políticas; el común denominador que se observa es que el Estado ya no es el centro desde el cual se desarrollan las políticas. Repensar los ámbitos, instrumentos, las instituciones y las prácticas desde las cuales se producen y desarrollarán las nuevas políticas o la acción pública, invita a pensar en el ciudadano, en el individuo, en la representación, en los partidos políticos, en los grupos empresariales, en el propio Estado o en la república.

El séptimo capítulo analiza a la gobernabilidad y gobernanza metropolitana y la orientación de los procesos urbanos de las metrópolis, la fragmentación política de las áreas metropolitanas implica primero una cuestión de gobernabilidad y después de gobernanza. Mientras no se dote a una institución de legalidad, legitimidad y de los recursos políticos, administrativos y económicos que agreguen las demandas

de los actores colectivos e individuales y les ofrezcan respuestas a través de políticas públicas adecuadas sobre territorios específicos, se vuelven ingobernables.

En la octava parte se supone que la administración pública de los gobiernos locales y el desarrollo político se desarrollan de manera inversamente proporcional, en los estados con un centralismo marcado o que se encuentran en proceso de transición política.

Finalmente, concluimos con algunos argumentos que entrelazan la idea de que la gobernanza, como tendencia actual de la administración pública, es resultado de la revisión de los enfoques pasados, de la discusión de su vigencia y en su caso, la actualización, así como el ensayo de formas administrativas que permitan eficientar el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio. Hoy en día, la capacidad institucional de la administración pública tiene que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y la vida pública porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público.

En otra serie de ideas, el presente documento es deudor de los valiosos comentarios de los amigos y colegas, a quienes agradezco su apoyo y paciencia, sin soslayar la responsabilidad de las omisiones, que son sólo nuestras.

I

EL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Presentación

Suponemos que toda reconstrucción analítica de las políticas gubernamentales y las burocracias tiene que ser estudiada como parte vinculada a un fenómeno más amplio: el Estado. Los distintos procesos de lo que se ha denominado transformaciones del Estado, modernización administrativa, innovación gubernamental o sencillamente reforma del Estado, son constantes a lo largo de los últimos tiempos, en los que se han sucedido intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la administración pública a la compleja y plural realidad en que vivimos. Para ello, es comúnmente aceptado que los nuevos servicios y las nuevas actividades públicas tengan, desde el Estado, un mayor compromiso con las acciones públicas generales de equidad o de solidaridad. En otras palabras, que la administración pública del Estado ya no juega el mismo papel unitario o centralista. Desde diferentes enfoques, y a partir de nuevas perspectivas, se ha procurado construir una nueva administración de lo público que deje en manos de los gobiernos y administraciones más cercanos a la gente la principal carga de la tarea de administración y ejecución.

En términos generales, las transformaciones observadas en los Estados desarrollados, desde la perspectiva de su administración pública son bastante similares. Son todo un conjunto de fenómenos, como la preocupación por la eficiencia jurídica, la prestación de servicios, la efi-

ciencia y eficacia pública, con la consiguiente orientación al ciudadano, supuestos de descentralización territorial y funcional, mayor participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de servicios, entre otros; son también intentos de reducir el exceso de leyes y reglamentos y al tiempo, formulas para generar instrumentos que fortalezcan la idea de servicio público de calidad, tan necesaria hoy en día.

De ahí que digamos que a cada modo de producción le corresponde una determinada forma de administración: recordemos que el oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas. Entre forma de gobierno y régimen administrativo se presenta una relación directamente proporcional. De la misma forma, como los modos de producción se suceden en la historia, igualmente las formas de administración pública en los Estados, que le son correspondientes tanto al modo de producción capitalista como también al modo de producción socialista. La administración pública, para que pueda progresar al compás de la sociedad en que vive, debe funcionar hacia la sociedad misma, recoger sus demandas y canalizarlas nuevamente a la sociedad.

Cuando la estructura económica feudal se puso en crisis y el Estado absoluto demandó el monopolio de los medios de administración, la administración pública, recientemente integrada por comisarios, inició la etapa de expropiación de aquello que estaba en manos de los propietarios privados.

Nuestro supuesto es que cualquier cambio dentro de las organizaciones, y en especial en la administración pública, se desprende de una comprensión del contexto del análisis del Estado. Las transformaciones o reformas de la administración pública se explican como un componente central del Estado. Los diferentes paradigmas del estudio de lo público y lo administrativo tienen su origen en la discusión sobre las diferentes configuraciones del Estado.

2. Estado de bienestar y administración pública

La administración pública capitalista es una forma de relacionar al Estado con la sociedad, una manera de vincular lo general con lo particular dentro de un terreno donde las clases están presentes. La administración pública como administración del Estado parte de la univer-

salidad de su propio carácter político para concentrarse en las particularidades de la sociedad civil. Precisamente aquí está la clave del estudio de la administración pública: la acción gubernamental, como administración del Estado, se caracteriza por individualizar su acción cuando entra en contacto con la sociedad.

La administración pública es una institución del Estado que, como centro de poder, participa en la organización y en el ejercicio del poder de las clases dominantes. Como tal, la administración pública en la administración del Estado, es la organización pública de las clases dominantes y por tanto, una institución de clase: crea y reproduce las condiciones de la producción capitalista. Como institución estatal, la administración pública contribuye a la unidad de la sociedad, la tutela y le sirve a las clases dominadas. Garantías que en el capitalismo sirven para reproducir las relaciones de producción. El capitalismo reproduce capital, y la administración pública debe producir bienes y servicios que lleguen a todas las clases sociales, en especial a las más desprotegidas para así mantener su relación con el Estado. El fundamento social y político de la administración pública en el Estado capitalista es la separación del Estado y la sociedad; separación de la cual brota una necesaria intermediación de las clases y de la administración pública. Ésta vive en el modo de producción capitalista por cuanto existe, como condición histórica específica del divorcio entre el Estado y la sociedad; existen también en cuanto tiene la función de mediar entre ambos.

Podemos resaltar cuatro condiciones de la administración pública en el Estado capitalista: 1) es un ente real, puesto que sus condiciones fundamentales se concretan a la división del Estado y la sociedad. Si la administración pública es una mediación, como tal no puede sino relacionar entes separados; de este modo la existencia real de la administración pública capitalista supone el divorcio de la sociedad y el Estado. Su primera condición consiste en esta separación; 2) la escisión de la sociedad y el Estado crea la división entre vida pública y vida privada. Mientras la sociedad contiene al individuo egoísta, al individuo privado, el Estado supone al ser colectivo, al ciudadano, pero como ser abstracto formal. A su vez, el divorcio entre vida privada y vida pública produce la distinción entre actividades privadas asumidas por individuos, por particulares, en su beneficio; lo mismo que funciones públicas atribuidas al Estado.

La administración pública supone como opuesto a la administración el interés común, al particular; éste por cuanto integración en algún organismo civil de la sociedad, es la administración privada de los organismos de la sociedad civil. La administración pública trasciende al Estado relacionándolo con la sociedad, la administración privada engendrada en la sociedad civil permanece en su interior. Por lo tanto, la necesidad de relación entre el Estado y la sociedad es la segunda condición histórica de la administración pública; 3) las formas de mediación entre la sociedad y el Estado. El hecho primario es la existencia objetiva de la mediación y, el segundo las formas que adopta. La administración pública tiene una característica peculiar en cada modo de producción, ya sea antiguo, asiático, feudal o capitalista, según las bases de sus relaciones de producción y la situación que guardan la sociedad y el Estado; es decir, conforme se confundan o distingan ambos. En el capitalismo, Estado y sociedad son diferentes; por tanto, la administración pública –debido a la necesidad objetiva de la mediación–, aparece como una relación entre los dos.

De ahí que la dualidad de la relación clases sociales y administración pública, sociedad y Estado, sea una característica típica del modo de producción capitalista; por lo que de ella se desprende la cuarta condición histórica de la administración pública: la organización de la relación, y 4) las formas de relación están organizadas en delegaciones. Hacia el siglo XIX las clases organizaban su delegación en el poder legislativo, actualmente incluyen también a las corporaciones y a los gremios clasistas. La administración pública, desde el siglo XIX, está organizada como delegación dentro del poder ejecutivo, mientras que las clases plasman su voluntad de integración en el poder legislativo. Por la naturaleza del Estado, opuesta a la de la sociedad, la administración pública está organizada en el poder ejecutivo, que no es otra cosa que el propio gobierno: no es una voluntad contra el Estado, sino la voluntad misma del Estado. Según Rousseau (1997), el ejecutivo es la fuerza, la potencia del Estado.

Las cuatro condiciones históricas de la administración pública confluyen en la creación de un conjunto institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserva el efecto de dualidad de la mediación. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, los cuales, por este hecho, transforman lo general del Estado y la legislación que emana de su seno, sus decisio-

nes, su voluntad en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos. La política fiscal, la legislación obrera, la educación pública y la salubridad, entre otras tantas funciones del Estado, cuando adquieren una realidad específica, individualizada, lo relacionan con la sociedad: son el gobierno actuando, la manifestación concreta de la administración pública.

El Estado capitalista moderno existe ahí donde el Estado absoluto ha establecido la unidad política y la centralización administrativa, por lo tanto, ha desaparecido; el requisito del Estado capitalista moderno es la centralización política y administrativa; su centralización, obra de la administración comisarial absolutista, la que expropia el poder y los medios de administración de manos de los más variados depositarios.

El Estado de bienestar se desarrolla en un ambiente propiciado por las luchas de clase trabajadora, las resistencias a la reproducción del capital y los esfuerzos del capital por reivindicar las bases fundamentales de éste. En medio de fuerzas y luchas políticas y sociales entre capital y trabajo, por mantener su autonomía y reproducción, el Estado desarrolla un conjunto de programas que dan lugar al Estado social de derecho, al Estado de bienestar.

Las diferentes interpretaciones sobre el origen del Estado de bienestar (*Welfare State*), Estado social, Estado benefactor o Estado providencia, nos permiten identificar los cambios que propiciaron su aparición y consolidación. El contexto histórico del denominado Estado de bienestar (1945-1970), no necesariamente tiene algo que ver con la condición de bienestar de los Estados, más aun de las clases más necesitadas. Una consideración que ejemplifica tal circunstancia es que un verdadero Estado de bienestar no puede entenderse fuera del contexto democrático. Los Estados autoritarios con ciertos rasgos populistas pueden confundirse con el Estado benefactor. La España de Francisco Franco permitió un desarrollo de los derechos individuales, pero restringió al máximo todos los derechos sociales o colectivos (Pérez, 2003). El beneficio social adquiere la condición de Estado de bienestar cuando se cumple la condición primera de la relación entre la democracia y la justicia social.

En la división de la sociedad y el Estado, hecho fundamental en el capitalismo, ocurren determinadas formas de relación: las clases sociales y la administración pública, la división del Estado y la sociedad

son una característica del capitalismo, lo mismo que las formas de mediación, de relación de clases y de administración pública que se establecen entre ambos. De modo análogo, en la ciencia de la administración las estrategias del Estado no determinadas por alternativas normativas de contenido o de práctica, se caracterizan como la forma empíricamente predominante de racionalidad administrativa.

En el periodo de entreguerra se verificó un cambio estructural en la economía y en la sociedad, ya que el Estado amplió sus funciones. El surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, se interiorizaron e institucionalizaron como el Estado de bienestar, el cual colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del intercambio del gasto social.

En sentido estricto, dice Helem (1989, p. 27):

El Estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos entre los agentes sociales. En efecto, el Estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hilo en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad.

El Estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. El Estado del bienestar tiene su inspiración en la teoría keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico (Keynes, 1984).

Por lo tanto, el crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte social del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindi-

catos y empresas. El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas, y así revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado de bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y provisión de bienes públicos (Offe, 1991).

Por lo tanto el modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante.

El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar y sólo marginal o coyunturalmente, con acciones directas a través de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas para la producción. De este modo, el Estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de socialismo de la demanda —es necesario recordar que en el Estado de bienestar el papel del Estado en la producción es reducido, se concretó a la promoción de infraestructura básica, en ramas de la economía donde privaban los monopolios naturales. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y el gasto social—. El modelo del Estado de bienestar tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en las democracias liberales (Przeworski, 1990, p. 47).

Esta fórmula tuvo dos componentes principales: 1) la obligación explícita, jurídica y política, que asume el Estado de suministrar apoyo y asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado y 2) el reconocimiento también explícito, formal y legal, de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la misma formulación de la política económica y de los planes de gobierno.

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo. El modelo del Estado de bienestar creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un círculo virtuoso que combinó: crecimiento económico, productividad y salarios reales, en el marco de una cada vez más equitativa distribución del ingreso.

El Estado del bienestar se consolidó como una organización institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el Estado fueron crecientes, y también disminuyó la efectividad de las políticas económicas por el lado de la demanda.

Desde una perspectiva histórica, el Estado liberal del siglo XVIII fue un Estado mínimo, compuesto de un pequeño núcleo estratégico que ejercía apenas funciones típicas de Estado, tales como: defensa nacional, recaudación, diplomacia y administración de justicia. En esta configuración, el gasto público era muy pequeño con relación al producto económico de cada país. El Estado de bienestar, que surgió en los siglos XIX y XX, amplió su campo de acción al pasar a actuar directamente en el área social y a intervenir en el dominio económico. La burocratización propició una crisis del Estado benefactor, manifestada a decir de Blau y Meyer (1971, p. 118.) en los siguientes aspectos:

El modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y demandas sobre el Estado, que al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el Estado pudiera con sus funciones.

- 1) El crecimiento excesivo del Estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.
- 2) Impone onerosas o ineficientes regulaciones que, en conjunto, tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y productividad.

3) Invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente ya que los programas establecidos por el Estado, en áreas de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes.

4) Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el aumento en la producción coaccionando su distribución y haciéndola ineficiente.

5) Hace atractivo el desempleo y el ocio, gravando a los que trabajan y subsidiando a los que no lo hacen.

6) Impide el progreso tecnológico, pues mediante los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción.

7) Protege de la competencia extranjera a industrias ineficientes, lo que hace que se eleven los precios internos.

La conclusión que se deriva de esas críticas nos hace evidente lo que se pretende: desactivar al Estado de bienestar, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión, ahorro, productividad y eficiencia. De dicho diagnóstico resultó que el tamaño y la ineficiencia del Estado son causa determinante de su crisis.

El surgimiento del Estado burocrático en la época moderna, concomitante a la emergencia del Estado de bienestar, tiene como características la acción directa, la impersonalidad y el modelo de control de procedimientos preestablecidos, en los marcos de la dominación racional legal precisada por Weber (1998). Este hecho trajo también el apareamiento de problemas relacionados al desempeño en la gestión pública a medida que se amplió el papel del Estado en la producción de bienes y servicios para la sociedad. Predominó la contratación de funcionarios directos, y no de empresas u organizaciones, para la producción de bienes o ejecución de los servicios para la población. Esta acción directa del Estado exige un gran esfuerzo de gestión en el sector público, actividad poco eficaz en el Estado burocrático que privilegia el control de procesos de trabajo en vez del control de resultados. En este contexto, aparecen nuevas relaciones entre capital y trabajo y la tradicional lucha de clases deja de ser el foco de las principales disputas. Patrones y empleados se unen para competir juntos tratando de conquistar el mercado (Pimienta, 1994, p. 32).

En suma, el Estado benefactor tiende a politizar todos los aspectos de la vida social; es decir, la sociedad se vuelve clienta, subordinada a él por medio del corporativismo, de negociaciones directas entre el Estado y ciertos sectores sociales que buscan su apoyo mediante la

administración pública, pero negándole toda participación activa. En esta etapa la sociedad está supeditada a un aparato estatal que tiende a burocratizar el desarrollo social.

Lo anterior nos lleva a reafirmar que es en el siglo XX cuando se cambia la valorización de la institución estatal pasando del parlamento al ejecutivo fuerte y a la burocracia, generando un modelo que se vincula con la intervención creciente del Estado en el proceso económico y que da paso a la justicia distributiva por vía de un desarrollo económico y social promovido por el Estado. Basados en estos cambios, varias perspectivas y dimensiones dan al Estado de bienestar una sistematización desde el punto de vista conceptual e histórico. Podemos plantear la tesis de que la historia de la idea del Estado de bienestar es parte de la historia de la teoría política de Occidente.

Es indicado esto, puesto que fue allí donde las diversas medidas de seguridad social fueron iniciadas. Por ejemplo, la idea de una política de ingresos fue formulada en Francia por Sismonde de Sismondi (1827) desde el siglo pasado y escrita en su libro denominado *Nouveaux principes d'économie politique; ou De la richesse dans ses rapports avec la population*. Por otro lado, los seguros obligatorios en favor de los asalariados datan de la legislación de Bismarck en Alemania, desde 1880. En este contexto, el seguro de enfermedad (1883), el seguro sobre accidentes de trabajo (1884) y el seguro de invalidez y vejez (1889), fueron concretados. Pampel y Williamson (1989) presentan cuatro categorías que explican el porqué el Estado de bienestar está asociado a Occidente: 1) el concepto moderno de Estado-Nación es liberal; 2) el Estado benefactor reposa sobre el crecimiento y el impacto de las filosofías políticas que justificaron la participación popular en los procesos gubernamentales, y que buscaron desarrollar un régimen racional parlamentario, estas filosofías políticas, sobre las cuales se apoyó el Estado benefactor, incluye el utilitarismo; 3) la influencia del socialismo. Si la filosofía política del parlamentarismo, basada en la lógica del utilitarismo, justificó la emergencia de una legislación del bienestar, fue la influencia de la tradición socialista la que apoyó las ideologías que fueron una fuerza conductora para el establecimiento del Estado benefactor; y 4) los fundamentos intelectuales y conceptuales del Estado de bienestar se apoyaron en las tradiciones del pensamiento de las luces y a mayor largo plazo, en la emergencia de la investigación en las ciencias sociales.

Como podemos ver, la idea del Estado de bienestar se funda en la visión de la tradición democrática basada en la inserción del soberano en el poder popular. Siguiendo con el análisis vinculado al proceso que relaciona el Estado benefactor con la civilización o el desarrollo de la ciudadanía, tomamos la explicación de unos de los más influyentes teóricos de posguerra, Thomas Marshall y Tom Botomore (2005, p. 69). Estos autores, concluyen en que el *Welfare State* es una consecuencia del proceso de modernización o del desarrollo de las sociedades industriales en el lapso de los últimos 300 años en el que se lograron alcanzar los derechos de los ciudadanos. Uno de los principales logros del poder político durante el siglo XIX fue allanar el camino al sindicalismo permitiendo a los trabajadores hacer uso de sus derechos civiles colectivamente. Se trató de una anomalía, porque hasta ese momento los únicos derechos utilizados colectivamente habían sido los políticos, a través del Parlamento y los consejos locales, mientras que los derechos civiles eran profundamente individuales y estaban en armonía con el individualismo del capitalismo. El sindicalismo creó una especie de ciudadanía industrial secundaria, que naturalmente se impregnó del espíritu apropiado a una institución de ciudadanía. Los derechos civiles colectivos podían utilizarse no sólo para negociar en el auténtico sentido del término, sino también para consolidar los derechos fundamentales. En este sentido, el crecimiento de la ciudadanía, según Marshall (1997, p. 303), se construye tal como van apareciendo los derechos, ya que estos fomentan el sentimiento de comunidad.

La evolución de la ciudadanía supuso un doble proceso de fusión y separación. La fusión fue geográfica, la separación funcional. El primer paso importante data del siglo XII, cuando se estableció la justicia real con fuerza efectiva para definir y defender los derechos civiles del individuo –tal como se entendían entonces– con base no en las costumbres locales, sino en el *common law* del país.

Richard Rose (1998), en su trabajo denominado *El gran gobierno*, explicó el proceso de transición del Estado y la sociedad moderna, conocido como monarquía absoluta. La preparación del Estado de bienestar se circunscribe fundamentalmente en los países de Europa occidental, Estados Unidos de América y en algunos países subdesarrollados, en los cuales el gobierno y su administración pública desa-

rrollan un conjunto de programas que dan lugar al Estado social y democrático de derecho, mejor conocido como Estado de bienestar. Para Rose, el gran gobierno está compuesto por tres dimensiones: recursos, organizaciones y programas públicos. Su crecimiento se explica no sólo de forma cuantitativa, sino a través de la revisión de las causas y consecuencias del crecimiento de los programas públicos, en especial en sectores clave como: el seguro o la estabilidad del ingreso de los ciudadanos, las pensiones, la educación, la salud y la seguridad o defensa.

El gran gobierno, para Richard Rose (1998, p. 63), es el que surge después de la Segunda Guerra Mundial. “El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales”. Las actividades del gobierno son tres: hacer leyes, administrar el dinero o los ingresos y a los empleados públicos. El crecimiento del gobierno es producto de los compromisos pasados, presentes y futuros, deja de lado al crecimiento demográfico, a las crisis económicas, a la racionalidad o expectativas de los burócratas y políticos, y los cambios en la estructura social. El tamaño del gobierno es resultado del número de instituciones, las cuales a su vez expresan los compromisos adquiridos, por parte del gobierno, a lo largo de la historia. Los programas se van incrementando gradualmente, los compromisos adquiridos no desaparecen, ya que en su momento fueron la expresión de un conjunto de expectativas sociales, instaladas a manera de ley.

Para Rose (1998, p. 114), las consecuencias del gran gobierno son claramente observables en las democracias occidentales, pues cuando el gobierno pretende modificar los programas públicos a través del cambio de las leyes se altera su eficacia y el consenso popular. Cuatro razones explican el tamaño del gobierno y la pérdida de eficiencia: 1) límites cada vez más severos para movilizar recursos; 2) aumento de la complejidad organizativa; 3) incursión en nuevos programas públicos con efectividad no probada; y 4) la contradicción entre programas públicos.

El consenso popular se diluye cuando el gobierno extrae cada vez más recursos del ciudadano, cuando se disminuyen los canales de comunicación con los votantes y cuando se interfiere cada vez más en el ámbito privado de los individuos (Rose, 1998, p. 118). Por otra parte, Claus Offe (1990) entiende que el capitalismo no puede existir ni *con*

ni *sin* el Estado de bienestar, el análisis de Offe se encuentra en una revisión superestructural del Estado, es decir, en la exposición de cómo es posible que el capitalismo sobreviva cuando ya no existe una ideología burguesa. El principio de organización dominante en los procesos sociales de toda sociedad capitalista, es el intercambio, entonces, una teoría de la crisis de tal sociedad se puede identificar con los procesos que desafían el dominio de este principio central (Offe, 1990, p. 41). Por tanto, habrá que referirse a los modos interpretativos a través de los que se han tratado de investigar los procesos que ponen en contradicción el dominio del principio organizativo del intercambio universal.

Según Offe (1990, p. 177), un tipo de relación es la subordinación positiva cuando la relación entre economía y sistemas normativos y político-administrativos, se organizan positivamente para contribuir al funcionamiento del principio organizativo dominante y la esfera de la economía determinada por él. Este tipo de subordinación se distinguirá por el ajuste del contenido de los subsistemas normativo y político de manera que se adapte a procesos económicos.

Por otra parte, la subordinación negativa se producirá cuando los sistemas ideológicos y de poder estatal se relacionan con el sistema económico de un modo que les limita y aísla de dicho sistema económico, aunque no por ello les permita contribuir de una forma sustancial a su capacidad de funcionamiento. De este modo, a la subordinación positiva le importará la producción de funciones complementarias; mientras que a la negativa le interesa el dominio del sistema económico sobre los otros subsistemas y dependiendo de que se puedan estabilizar las fronteras entre los respectivos sistemas de tal manera que el sistema económico pueda evitar interferencias de los sistemas normativos y políticos en su propio dominio de la producción y distribución de bienes. En consecuencia, los procesos que hacen aparecer la crisis serán aquellos que dificultan una clara separación del sistema económico respecto a los otros dos sistemas que quedan en una clara relación de subsidiariedad. Offe, en resumen, establece una teoría de la crisis a partir del concepto de subordinación sistémica.

Las contradicciones entre la integración social y la integración sistémica son la expresión de la imposibilidad de un autogobierno y la resolución de problemas que tiene el capitalismo tardío y el Estado de bienestar surgido de la economía keynesiana, tras el fin de la Segunda

Guerra Mundial, y cuyo objetivo estaba en evitar los conflictos sociales. Si el sistema quiere seguir conservando sus límites, pese a una mayor complejidad, todo el sistema se hace inestable. Y es en este punto en donde Offe sitúa su concepto de crisis: en la inestabilidad e ineficacia de este modelo económico para asumir y aceptar sus contradicciones.

Las contradicciones en el Estado de bienestar son que el control del Estado a la economía se subordine al capital privado por ser el principal promotor de la fuerza de trabajo, esto quiere decir que aunque el Estado sea intervencionista se subordina a la economía capitalista y a las leyes del mercado. De manera que los beneficios son adjudicados al mercado, y las pérdidas son asumidas por el Estado, el cual se conforma en un mecanismo de equilibrio económico y social.

En otra idea, Niklas Luhmann (1996, p. 29) relaciona al Estado de bienestar con los esquemas del análisis funcionalista. Según él autor, “el funcionalismo estructural se alió a la planificación desde arriba, al control, y el concepto de sistema se convirtió en un instrumento de racionalización y reforzamiento de las estructuras de dominio”. Esto permite a Luhmann ir más allá del mero análisis de la crisis económica del Estado social de bienestar, aceptando que el estudio de esta organización estatal hay que verla desde dos problemas diferentes: el teórico y el político. Así precisará que el Estado de bienestar no encuentra aún una teoría política, y uno se tiene que preguntar si es posible una recombinación entre la teoría política y la praxis política cuando esta combinación se propone sobre la base del reforzamiento de desviaciones y del cambio continuo de valores (Luhmann, 1998, p. 127).

Jürgen Habermas (1994), inspirado en la Modernidad, ha insistido que la utopía de la sociedad del trabajo y la liberación del trabajo asalariado fue lo que inspiró al movimiento obrero a comienzo de siglo XX, constituyéndose o adaptándose en otra forma que hoy se denomina Estado social de bienestar. Este tipo de organización estatal se constituyó en heredero de los movimientos burgueses de emancipación y del Estado democrático constitucional. Habermas (1990) también presenta dos maneras de explicar el proyecto del Estado social de bienestar: 1) el lado metodológico, que estima que este tipo de Estado hace compromisos y explica que la pacificación del antagonismo de clase debe ser buscada por el uso democráticamente legitimado del poder de la organización estatal para proteger y regular el proceso de

crecimiento natural capitalista; y 2) la que tiene que ver con lo sustancial, estima que el proyecto de Estado social se alimenta de los rezagos de la utopía del trabajo. Así, la paz, la libertad, la justicia social y la creciente prosperidad pueden coexistir entre democracia y capitalismo, garantizados estos por un rol importante del Estado. Para ello, las instituciones del Estado de bienestar deben representar un avance en la estructuración del sistema político.

Dese el punto de vista de la nueva cuestión social, el Estado providencia, para Pierre Rosanvallon (2007, p. 21), está caracterizado por un paradigma asegurador, sustraído del Estado benefactor, este se agoto ya que la coincidencia histórica entre el principio de solidaridad —la sociedad tiene una deuda con sus integrantes— con el principio de responsabilidad —cada individuo es dueño de su vida y debe hacerse cargo de ella—, feneció.

Se hace necesario fijar una nueva agenda social que contribuya a la inclusión. El escenario de exclusión genera la demanda de una nueva generación de políticas sociales cuyo diseño e implementación sean efectivos para superar esa regresividad social y contribuya a la reinserción social de sus beneficiarios. Las políticas sociales focalizadas resultan limitadas para enfrentar este contexto. Los recientes programas implementados adoptan, políticas de corte neouniversalista, de ingreso social. Es de vital importancia verificar los puentes para la inclusión social de los individuos.

Para Rosanvallon, el Estado providencia, el Estado de bienestar es un Estado que subsidia, indemniza o minimiza las varias pérdidas de los ciudadanos y apoya a sus diversos gastos. Su visión crítica del Estado se debe a que la indemnización a los beneficiarios tiene un crecimiento exponencial, mientras que la presencia de éste es cada vez menor, puesto que es ofrecida una irresponsabilidad social. Por otra parte, la imposición en las contribuciones de los trabajadores aumenta para cubrir la exclusión social lo que conduce al desempleo —deflación social. Propone pasar de un Estado pasivo —que garantiza los rendimientos mínimos para los ciudadanos— a un Estado activo, esto es, creación de fuentes de empleo en vez de compensación por desempleo. Según el autor, el mayor fracaso del Estado de bienestar es que éste es un reparador social, trabaja de manera contingente en la resolución de problemas. “Aparecen dos problemas mayores: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fra-

caso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos” (Rosanvallon, 2007, p. 10). No es un agente activo de la misma estructura social, a través del cual un trabajo modifique de origen los problemas. Es necesario asumir una actitud de inclusión social, en particular a través del empleo, de modo que los trabajadores sientan que están cumpliendo con una función social. Es necesario ver al Estado de bienestar con un nuevo enfoque que revitalice los derechos. La integración social es fundamental para prevenir el desempleo. La solución es la transferencia de una porción de los beneficios para los servicios de carácter autónomo a través del incentivo económico para el beneficiario, para que éste siga una actividad, una inserción mínima a la prestación de servicios. El replanteamiento del Estado de bienestar surge entonces de una transferencia del gasto público, el cambio de los gastos de compensación como despesa pasiva, para una actitud más activa donde una sociedad entera sea beneficiada.

Todas estas perspectivas u orientaciones, referidas a las interpretaciones del Estado de bienestar, nos conducen a precisar sus componentes, vinculados sobre todo a la regulación como hecho característico del mismo. Su primer componente, es que el Estado de bienestar es producto de la modernidad industrial. En segundo lugar, se estima que el Estado social de bienestar va en función del Producto Interno Bruto, de la edad de la población y de la madurez de sus instituciones públicas para abordar la regulación del crecimiento natural del capitalismo bien en sistemas liberales, corporativistas o socialdemócratas. Entendido así, el Estado de bienestar se caracterizaría por poner en marcha un mecanismo autorregulatorio de todo el sistema social

La administración pública del Estado de bienestar o socialmente necesario se configuró como una organización que se distingue por exaltar de forma particular los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad, porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia, porque es perfectamente exigible a la organización administrativa que se aplique la consecución de los fines que se establecen. Y servicio, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la administración pública como organización, se encuentra en el servicio a los intereses colectivos.

Las distintas potestades y poderes públicos se replegaron y se constituyeron manifestaciones concretas de una idea de servicio público, ahora basado en una medición y cuantificación de su eficiencia, eficacia y una pertinencia económica.

3. Estado gerencial y gerencia pública

Uno de los puntos de mayor debate a raíz del denominado declive del estatismo omnipresente es, sin duda, la relación entre el Estado y el mercado. En otros tiempos se consideraba que la relación entre uno y otro era difusa, errática y accidentada, casi de mal necesario por parte del Estado. Las discusiones más ortodoxas trataban con pinzas los límites que les corresponden. Ahora y después de la crisis más aguda de la sociedad moderna, manifiesta desde los años setenta y que se intensifica en los ochenta, la cosmovisión de los mercados y del Estado es otra. En efecto, considerados como tipos de organización que cumplen roles distintos y como instituciones con una misión en la sociedad. Es a partir de los principios de la sociedad moderna dados en lo fundamental por las libertades civiles y públicas y por la tabla de valores de los derechos del hombre y el ciudadano, que el mercado y el Estado configuran un sistema de capacidades y respuestas institucionales inscritas en la etapa posindustrial, la cual corresponde al mundo contemporáneo.

Como instituciones creadas a favor de la sociedad moderna, responden a un sistema cultural donde la competencia, el cálculo, la racionalidad y las preferencias son la base de su funcionamiento. En el caso del mercado, no es factible concebirlo únicamente como un sitio para llevar a cabo intercambios de bienes y servicios. Por el contrario, es una institución sujeta a objetivos, valores, reglas y normas para evitar el juego salvaje de las transacciones económicas (Kliksberg, 1992). En este sentido, el mercado es una institución necesaria para asegurar la vida en asociación. Es necesario porque los individuos y grupos tienen la posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y preferencias. La gran opción de la vida moderna es la posibilidad para encontrar alternativas de realización individual y colectiva y el mercado es una opción para conseguirlo. El Estado y su relación con el mercado se han replanteado puntualizando la luz de otras realidades.

La disminución del Estado fue la propuesta después de una revisión fundamental para que la sociedad acceda a otras etapas de bienestar y desarrollo. (Alcántara, 2011). El Estado no debe realizar todo, sino aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales. El Estado vive en una realidad donde prevalecen economías abiertas, intercambios en gran escala y una innovación sin precedente. Las transformaciones del Estado han sido un largo y sinuoso proceso lo cual ha implicado emprender ajustes estructurales de fondo. A consecuencia de ello, se han modificado niveles y formas de vida que, en diferentes etapas, reacomodan las relaciones de poder entre la sociedad, el Estado y el mercado. Desde esta perspectiva, el Estado es una institución formada para asegurar a favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida. El Estado es un instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e *imperium* que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo. El Estado gerencial o empresario es el garante de la igualdad ante la ley (Wolfe, 1990).

Cuando el Estado ejerce sus funciones, se evitan los riesgos de un quebrantamiento del orden instituido y a su alejamiento de la sociedad. Cuando el Estado obra con apego a su razón de ser, se erige en una organización apegada a valores institucionales que legitiman su desenvolvimiento en la sociedad como en el mercado. Lo estatal pertenece al ser del Estado. No es equivalente a estatismo o burocratismo. Éstas son anomalías, disfunciones y patologías que dañan su esencia y provocan mediante prácticas, costumbres y procesos, que la vida pública sea dañada por lo oneroso de sus costos, por su improductividad y porque son contrarios a los beneficios públicos. Lo estatal en una acepción sana y necesaria, es un medio para vigorizar la vida pública de la economía —la solución de problemas económicos también es función del Estado—, así como la búsqueda de bienestar social. Lo estatal sólo corresponde al Estado. Esto no es obviedad, sino un factor central en lo que bien puede llamarse la revalorización del Estado, es decir, de la organización que la sociedad necesita para desarrollarse con medios de gobierno revitalizados y con una administración pública consistente y eficaz. Hay conciencia de que el Estado con sus capacidades y realizaciones es vital para la vida en sociedad. Hay tareas públicas que no pueden quedar plenamente en manos

del Estado y funciones políticas que tampoco pueden transferirse al ámbito de los privados. Las cuestiones públicas adquieren una dimensión mundial que compromete el destino común de la humanidad (Vázquez, 2011).

El Estado debe apoyar y vigilar lo que es y lo que se hace en el mercado. La idea de un Estado pasivo, neutral, externo y mal llamado de *policía* es inexacta. El Estado es un creador de condiciones para garantizar la eficiencia del mercado. Es el responsable de dar certidumbre al modo en que los individuos han decidido atender sus necesidades. El Estado es la organización encargada de generar las reglas y normas que dan cuerpo al mercado como una institución social. Sin el Estado, el mercado sería un mero lugar de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos (Alcántara, 2011).

Por eso, la intensidad o retracción económica incide directamente en los rendimientos del mercado. El mercado no es una entequeia regida por la *mano invisible*. Es, ante todo, un sistema de relaciones de intercambio que promueven los agentes privados, el mismo Estado y las organizaciones sociales. Con relación al mercado, el Estado no puede estructuralmente dejar de regularlo ni mantenerse a una distancia que sea equivalente a una posible abstención. El Estado es parte del mercado y no puede, por tanto, desvincularse del mismo. Lo importante para el Estado es que su actividad económica sea estratégica y de efecto multiplicador para que los privados y las organizaciones públicas no sean suplantados sino apoyados y estimulados para producir la riqueza material.

Toca al Estado promotor alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, cuidando que sus organismos administrativos sean un medio del progreso individual y del bienestar social. El Estado no puede ni debe renunciar a su compromiso de diseñar y ejecutar políticas de bienestar social. Esto debe realizarlo no con más burocracia o estructuras administrativas, sino mediante organismos que justifiquen su legitimidad social y que acrediten su capacidad para distribuir beneficios tangibles. La revuelta contra la burocracia, es en realidad, un ataque a la forma de organización de las empresas públicas y privadas, ya que hoy la forma de organización ideal en el sentido estricto weberiano es rebasada por las demandas de un nuevo modelo de producción, así como también las demandas que se crean y surgen de la sociedad, que requieren una

mayor respuesta a sus necesidades. En la práctica, la administración pública está descubriendo que hay límites estrictos a la forma de organización burocrática actual.

Dichos límites empezaron a evidenciarse en el sector público a medida que los organismos oficiales iban adquiriendo proporciones monstruosas y alcanzaban el punto de imposible retorno. Los cambios actuales, se presentan a un ritmo más rápido, motivo por el cual las burocracias no tienen la capacidad: primero para aceptar la adversidad y segundo para responderles. Por lo tanto, cuanto más aprisa cambian las cosas en el mundo exterior, mayor es la tensión e incapacidad de respuesta de la burocracia, haciendo más frecuentes las fricciones y la lucha interna. El supuesto basado en la idea que las organizaciones son esencialmente máquinas y que funcionan en un entorno ordenado ya no está funcionando, y menos tienen la capacidad de respuesta que se requiere. Han tenido que llegar estos días para entender que las organizaciones no son piezas mecánicas de máquina alguna, sino que éstas se componen de seres humanos, y que se encuentran en un entorno turbulento, saturado de cambios de orientación, sorpresas y conmociones competitivas, en donde cada una de ellas debe de especificar lo que necesita.

Así, se vislumbra una de las relaciones fundamentales, y –a pesar de ello– desdeñada, entre el conocimiento y el poder en la sociedad: el enlace entre la forma como las personas organizan sus conceptos y sus instituciones. Dirigir la gran diversidad exigirá al Estado de nuevos estilos de liderazgo, ajenos por completo al directivo burócrata. El aumento de nuevas redes de comunicación que hace que la información al interior de las organizaciones públicas fluya de manera lateral y diagonalmente, saltando de arriba y hacia abajo por todos los niveles y desentendiéndose de las categorías, hace que se dé un nuevo cambio en la estructura de poder en las mismas. La alternativa a la integración de la información horizontal permite la competencia para coordinar y, con ello, descentralizar las decisiones, ahorrando así tiempo.

El análisis original y por demás influyente que inicio la discusión para la revaloración de los procesos del Estado desde la óptica posburocrática es el de Michael Barzelay (2000). El aporte fundacional de *Atravesando la burocracia*, estriba en la invitación para no asumir dogmáticamente o con rigurosidad un modelo administrativo ante la

crisis del Estado. Es necesario buscar en la valoración de la acción, la pertinencia de las soluciones dependiendo del contexto, más que en la lógica conceptual o en la perfección de la teoría, la base para la construcción de los conceptos es el trabajo empírico. Es posible emprender un examen de la realidad sin un sistema conceptual, el resultado de dicha evaluación es un conjunto de estrategias que permiten hacer a las organizaciones y procesos eficientes, eficaces y económicamente rentables.

El gran reto para Barzelay es hacer que la administración pública funcione mejor, dejando atrás toda prescripción política, jurídica y administrativa propia del modelo burocrático, las prácticas cotidianas de los ciudadanos cuestionan de forma importante a las reglas, la obligatoriedad, el mando, el control, la impersonalidad y la centralización. El desafío académico es explicar la transición del modelo burocrático al posburocrático (Barzelay, 2000, p. 27). El modelo posburocrático supone un cambio progresivo y superior el cual se origina en el paradigma burocrático, éste pasa por varias etapas: del interés público a los resultados que valoran los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación; de la planeación para la administración a la planeación para los resultados.

El paradigma posburocrático tiene que modificar a toda la cultura organizacional dentro del sector público, tiene que transformar los procesos de cooperación, comunicación y control a través de la incorporación de los nuevos desarrollos tecnológicos y de la reorientación del mando, ahora los principios de la administración tendrán que orientarse a los resultados y a la conducción de las relaciones entre empleado/*staff*/operador/autoridad (Barzelay, 2000, p. 31). El argumento contradice la tendencia en la cual los burócratas constituyen un impedimento para que el sistema político pueda cambiar. Para Barzelay, la causa del deficiente desempeño gubernamental se funda en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que se caracteriza por la centralización del control y de la economía y por el apego pertinaz a todas las reglas.

El modelo posburocrático establece nuevos conceptos –como producto de la revisión empírica del Programa de Innovaciones del Estado de Minnesota–, como: cliente, calidad total, enfoque al usuario, buen gobierno, innovación, decisiones interactivas, valor, flexibilidad, otorgamiento de autoridad, superación continua, presupuesto por programas, mejora de resultados, rendición de cuentas, incentivo, empoderamiento y descentralización. Sugieren que se lleve a cabo una reforma administrativa para contrarrestar la falta de creatividad burocrática que tan sólo fomenta la arbitrariedad y la corrupción. El supuesto es que en el modelo burocrático, sólo ciertos agentes son los encargados de tomar decisiones por el conocimiento que poseen de toda la organización, ahora la turbulencia que viven las propias organizaciones reclaman que las subunidades (*staff*) no sólo activen ciertas rutinas, sino que sean los responsables directos de solventar los problemas que se presentan.

Como producto de la observación y sistematización de ciertos casos exitosos de administraciones locales Barzelay (2000, p. 164) introduce el principio de orientación al cliente-usuario, para reseñar: 1) la participación de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de servicios; 2) la prestación de servicios se debe ejecutar informando absoluta y verazmente de las condiciones y los recursos con los que cuenta el gobierno a los ciudadanos. Una comunidad que se involucra y cuenta con la información suficiente para organizarse es el mejor aliado para las labores gubernamentales. Esto es un factor necesario para construir la responsabilidad democrática de la función pública, ya que ayuda a superar la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno. En el corazón del paradigma posburocrático (Barzelay, 2000, p. 178), se establecen procesos de ajuste mutuo en los que intervienen los conceptos de toma de decisiones interactivas, satisfacción al usuario, cliente interno y cliente externo. En este ejercicio ya no es posible que la función pública se observe como un acto de autoridad y control para el cumplimiento de las normas, sino como la prestación de un servicio con calidad y valor.

En este sentido, se transita de conceptos abstractos como el de interés público al de resultados valiosos y de calidad para los ciudadanos, no sólo pensar en la eficiencia organizacional sino también en la calidad de los servicios, entendida como la adaptación de los servicios públicos a las exigencias de los clientes/usuarios y establecer el

valor en función de los beneficios y satisfacción a los usuarios y no sólo por los costos de los propios servicios. La gestión pública (Barzelay, 2003), formula siete aspectos para la recomposición de la cultura y producción de resultados: 1) redefinir el trabajo; 2) refinar la doctrina; 3) mantener un ejercicio de criterio frente a la resistencia de las reglas y estatutos; 4) el ejercicio de la autoridad se debe traducir en saber dónde exponer los problemas y la toma de decisiones de los líderes del equipo sobre el asunto; 5) alcanzar normas de calidad; 6) compartir la información con los clientes, y 7) un mayor contacto de los socios, es decir, un acercamiento entre los ejecutivos de los departamentos y sus contrapartes operativas, para dotar a los empleados de instrumentos con los que responder efectivamente a los usuarios más informados y participativos.

Por su parte, David Osborne y Ted Gaebler (1994; 2002) ven a la gerencia pública como una *perestroika* del gobierno. “El gobierno es el mecanismo que empleamos para adoptar decisiones que afectan a la comunidad: dónde hacer una autopista, qué hacer con la gente sin hogar, qué tipo de educación impartir a nuestros hijos” (2000, p. 18). *La reinención del gobierno* se observa desde la influencia del espíritu empresarial en el sector público.

Los autores plantean que el tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias ociosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan del todo bien. En su momento lograron grandes cosas, pero se volvieron excesivamente lentas, costosas e ineficaces. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta del siglo pasado no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, continuamente cambiando, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva. Pese a las dificultades que enfrenta el gobierno, parten de cinco supuestos: 1) creemos profundamente en el gobierno; 2) creemos que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz; 3) creemos que el problema no reside en la gente que trabaja en el gobierno, el problema reside en los sistemas en los cuales trabaja; 4) creemos que ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales tienen mucho que decir respecto a los problemas que enfrentan nuestros gobiernos, y 5) creemos en la igualdad de oportunidades para todos los norteamericanos.

Sborne y Gaebler (2002, p. 16) sostienen que la última vez que se reinventó al gobierno norteamericano fue entre 1900 y 1940, durante el denominado *New Deal*, de ese tiempo a la fecha han surgido nuevos y diferentes problemas, ante estas nuevas realidades si se quiere incrementar la eficiencia del gobierno la tarea urgente es nuevamente reinventarlo; esto es: pasar de un tipo de gobierno burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz. Los tiempos que corren exigen instituciones extremadamente flexibles y adaptables. Instituciones responsables ante sus clientes que ofrezcan bienes y opciones de servicios no estandarizados y de gran calidad. Instituciones que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes y que desarrollen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de pertenencia. Exigen instituciones que capaciten y autoricen a los ciudadanos antes que limitarse a sus servicios.

El modelo de gobierno empresarial que Osborne y Gaebler (2002, p. 20) proponen coincide con el concepto de empresario tal como fuera definido por Jean-Baptiste Say. “El empresario –dijo Say– traslada los recursos económicos de un área de más baja productividad a un área de productividad más elevada y mayor”. Consideran que es posible aplicar exitosamente este concepto al sector público, toda vez que los administradores tienen la función de trasladar recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento.

El gobierno empresario se basa en diez principios claves que –en la medida que se implementen adecuadamente– harían posible la reinención del gobierno: 1) gobierno catalizador, que implica transformar el gobierno tradicional de proveedor, activador y armonizador de las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y de otras organizaciones sin fines de lucro para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad; 2) gobierno propiedad de la comunidad: se refieren a fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales que les afectan; 3) gobierno competitivo: implica exigir criterios de competitividad en la prestación de servicios mediante la eliminación de monopolios estatales y la liberación de las fuerzas de mercado; 4) gobierno inspirado en objetivos: las instituciones públicas basadas en el espíritu empresarial ponen atención en definir claramente su misión y objetivos; 5) gobierno dirigido

a resultados: la preocupación de los gerentes públicos tiene que cambiar de propiedad, debe de ser la medición del rendimiento; 6) gobierno inspirado en el cliente: la mejor forma para obtener calidad en la prestación de los servicios públicos es satisfaciendo las necesidades de los clientes; 7) gobierno de corte empresarial: reinventar el gobierno es desarrollar en éste una perspectiva de inversión y el hábito de considerar sus gastos como si se tratara de inversiones; 8) gobierno previsor: los gobiernos empresariales aplican criterios de planificación estratégica para visualizar el futuro con el objeto de reformular su misión y objetivos, identificar los problemas más urgentes y tomar las decisiones necesarias; 9) gobierno descentralizado: esto significa acercar las decisiones a los clientes, reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo en equipo, y 10) gobierno orientado al mercado, el cual puede ser regulado para conseguir objetivos de carácter público y a la vez evitar los vicios que en éste sentido se originan.

Hasta aquí, para Osborne y Gaebler (2002, p. 421), el modelo está completo, lo único que hace falta es aplicarlo. Estos principios como una poderosa herramienta conceptual sirven para hacer frente a todo problema de cualquier organización o sistema público. La eficaz solución de los problemas no requiere ser un experto en todas y cada una de las contingencias del gobierno, basta usar como herramientas de análisis estos diez principios, para ofrecer soluciones a problemas de educación, asistencia sanitaria o justicia.

Para Al Gore (1994), siendo vicepresidente de Estados Unidos de Norteamérica, los procesos de desarrollo están claramente identificados con el sector gubernamental, éste a su vez se encuentra inmerso en un proceso de descrédito, por la complejidad de las grandes organizaciones públicas. Los problemas comunes que enfrentan las organizaciones públicas modernas son: 1) procesos presupuestarios complicados y limitados; 2) injusta relación entre el gobierno y sus empleados; 3) duplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas; 4) contralorías públicas con una innumerable cantidad de inspectores, y 5) las burocracias modernas funcionan de acuerdo con valores entendidos, se subordinan a la voluntad política.

La solución es reinventar el gobierno a través de la incorporación de conceptos tales como: calidad total, excelencia basada en el servicio, productividad, oportunidad y cliente. La gerencia pública es la reducción de costos y el aumento de la productividad (Gore, 1994, p.

255), es la incorporación en el gobierno de organizaciones empresariales públicas eficaces. La dependencia en la motivación individual y los métodos de mercado no eliminan las responsabilidades de la gestión pública. La interdependencia entre la elección pública y la privada transforma y redefine las responsabilidades de gestión pública, de forma tal que estimula a los diversos sectores para que desarrollen otro tipo de aptitudes, y así diseñen y gestionen el marco en el que se lleva a cabo la gestión operacional.

Aprovechar al máximo las posibilidades del mercado supone la necesidad de contar con un nuevo tipo de funcionarios en un nuevo marco organizacional. Las recompensas e incentivos necesarios para animar a los directivos a que acepten riesgos no forma parte de una cultura normal de la función pública. Introducir semejantes requerimientos supondría una mayor diversidad organizacional y nuevos problemas de gestión para el personal, lo que provocaría tensiones en el conjunto del sistema ya que las oportunidades de hacer carrera y las recompensas serían diferentes. Si estos problemas se superaran, las áreas funcionales en un régimen de mercado podrían construir áreas de formación de talento directivo, hoy en día tan escaso en la función pública.

La calidad de la gestión depende de la claridad de sus objetivos y de la calidad de liderazgo organizacional, en el nivel de capacitación funciona la transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización y la separación de las esferas decisorias, ejecutoras y evaluadoras. La homogeneidad de los principios de gestión es un factor importante de la calidad de la gestión en su conjunto. Es importante tener claro que la gestión pública se encuentra en un momento de transición entre un Estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de valores, objetivos e instrumentos, que todavía no llega. Hoy se pretende que dicha gestión sea paulatinamente más descentralizada y reguladora en vez de centralizar y proveer de manera directa los bienes y servicios; descentralizar y regular son el resultado de una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos, lo mismo que de una clara diferencia funcional acerca de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones.

Guy Peters (1999), desde el punto de vista neoinstitucionalista que lo caracteriza, realiza un análisis de administración y política comparada de las formas gubernamentales, sugiere que las tendencias admi-

nistrativas que se siguen en Latinoamérica guardan una estrecha relación con las formas que se presentan en otros países. Es posible observar una generalidad en las tendencias administrativas de los Estados, empero, hay ciertas particularidades en los mecanismos y reformas específicas que se utilizan para estructurar sus administraciones públicas. Existe un isomorfismo en la aplicación de una serie de técnicas, aunque los resultados de éstas presentan especificidades de acuerdo con el contexto.

La preponderancia de las instituciones formales sobre las informales nos ayuda a explicar el desarrollo de las organizaciones y al propio gobierno, la reorientación y cauce de sus acciones es posible a través de los tipos de incentivos y enfoques de contingencia que se empleen. La imagen de la administración pública en varias ocasiones es negativa, esto no es resultado de la propia administración; por el contrario, se debe a que cada vez es mayor su carga de trabajo. La complejidad aumenta porque la naturaleza de la administración pública es eminentemente política, esto hace que el trabajo de cuantificación y el registro de datos compliquen su análisis. La revisión comparada de la administración y de la política puede ser un ejercicio que permita encontrar las recurrencias y prevenir sus efectos.

Peters (1999, p. 371) sostiene que la burocracia por sí misma no presenta deficiencias al momento de enfrentar ciertos problemas, la falta de control y de resultados hay que entenderlos en el hecho mismo de que la burocracia es un actor político y a su vez mantiene relaciones con otros actores: políticos electos, empresarios, clero y grupos organizados de la sociedad civil. Estas relaciones están reguladas, y otras más dejan a discreción las relaciones. Los incentivos y castigos que aplican las instituciones son la mejor herramienta para tener certidumbre institucional de las acciones del propio gobierno.

El Banco Mundial (1997) ha llegado a plantear a la gerencia pública como la forma de ejercer el poder en los diferentes países, con la única finalidad de gestionar los recursos sociales que se requieren para el desarrollo. El desarrollo sostenible es producto de un conjunto de acciones claras, predecibles y transparentes, es resultado de la existencia de instituciones políticas creíbles y de una economía estable. El desarrollo sostenible es el resultado de la forma de régimen político, del ejercicio de la autoridad y de la capacidad de los gobiernos para formular y aplicar políticas. El buen gobierno caracterizado por

un desarrollo institucional es la pieza clave para entender a la gestión pública.

Existe un creciente reconocimiento de que los factores institucionales, estructurales y de organización afectan la calidad de respuesta y ajuste del sistema de provisión de servicios sociales e influyen sobre la eficiencia de tales servicios. El mejoramiento de la eficiencia, y en consecuencia el desempeño de los sistemas de provisión de servicios sociales, es importante para movilizar y mantener el respaldo público por parte de los contribuyentes y los votantes. Cuando los recursos se gastan en forma inadecuada, o el desempeño no es satisfactorio, dicho respaldo se debilita. Incluso en aquellos países que en la actualidad gastan poco, el mejoramiento de la eficiencia no sólo aumentará la eficacia de los limitados recursos que se destinan a estos servicios, sino que también puede construir una base para expandir en forma efectiva la acción pública en el futuro.

La provisión directa de los servicios estará cada vez más en manos de unidades u organismos autónomos y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, en los cuales la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante. En general, los contrastes entre los diversos países demuestran que el mayor progreso probablemente provenga del aumento de la eficiencia en lugar de un incremento en el gasto. Podrían obtenerse enormes beneficios si la región utilizara en forma más adecuada los recursos que ahora destina a los servicios públicos. Los fracasos en la prestación de servicios sociales se deben principalmente a las ineficiencias de los propios sistemas.

Por otra parte, Blanca Olías (2001) sugiere que la gestión pública, en un lenguaje ordinario, se refiere a la manera en cómo la administración pública consigue sus objetivos, este campo a su vez ha sufrido en los últimos años cambios sorprendentes. La nueva gestión pública pretende hacer uso de las nuevas tecnologías, empero no se quiere aprisionar a ellas. La gerencia pública implica un conjunto de actividades encaminadas a obtener bienes públicos, ésta engloba a la dirección o a los distintos niveles administrativos.

Dentro de los cambios que los países más desarrollados han efectuado en sus organizaciones e instituciones con capacidad gerencial destaca una nueva cultura de gestión pública, pero no como un mero

cambio de título, sino como una transformación muy sensible en el papel de la administración pública y de su gobierno ante la sociedad civil diversificada, activa y participante; para ello hay que recalcar el cambio del significado de lo público y lo privado. Presentar la elección pública y privada como actividades complementarias y no como opciones tiene implicaciones importantes para la gestión pública en general y para la privatización en particular. Este punto de vista proporciona una perspectiva desde la que se pueden reconsiderar los presupuestos que justifican el empleo creciente de opciones de mercado.

La idea de aumentar la venta de los servicios prestados no encaja bien en la cultura de la función pública. Hay muy pocos incentivos para ello, y la orientación negativa de los sistemas de responsabilidad hace que los funcionarios prefieran evitar riesgos en lugar de aceptarlos. La gestión pública y privada, por lo regular, son complementarias, incluso si la administración pública se desengancha de la provisión de bloques de servicio, retiene muchas de las funciones de gestión para luego definir sobre qué bases se prestaran los servicios. Para hacerlo adecuadamente es esencial estimular el desarrollo de aptitudes de gestión de alto nivel en la administración pública; paradójicamente, la privatización, que se supone destinada a apartarla de ciertas responsabilidades, requiere desarrollar aptitudes más vanguardistas para conseguir una ejecución exitosa. Éste es el principio: invertir para ahorrar. Es necesario invertir en aptitudes de gestión altamente especializadas, ya que es aquí donde encontramos cuestiones evidentes de gestión de personal, formación, carrera profesional, diseño organizacional y remuneraciones. La administración pública puede verse a sí misma formando directivos especializados en asuntos ajenos, es decir, en empresas proveedoras.

La interdependencia entre lo público y lo privado se aplica también a la privatización con o sin transferencia de propiedad. En caso de que el Estado no retenga ninguna competencia directa de gestión, la responsabilidad de gestionar mantiene el entorno en el que opera la nueva actividad privada.

Recientemente, Manuel Arenilla Sáez (2011) entiende la gestión pública cómo la búsqueda de la calidad, la gobernabilidad o el enfatizar en los aspectos éticos que alimentan las nuevas reflexiones sobre las instituciones públicas con la finalidad de que gocen de la mayor legitimidad y aceptación por parte de los ciudadanos. Sugiere que en

la vida cotidiana de las administraciones es complicado pensar u observar este ejercicio ya que aún persisten formas tradicionales de pensar lo público.

La versión de la gestión pública que se observa hoy en día es la denominada “Nueva Gestión Pública”, esta explicación no es del todo novedosa, pues recibe influencias de la administración pública clásica –la denominada administración burocrática– y de la misma nueva gestión pública –su argumentación es producto de la relación de las perspectivas teóricas de la toma de decisiones, el nuevo institucionalismo y la elección pública–, derivando con ello una particular forma de observar y definir a los problemas públicos. La nueva gestión pública no descubre al mercado como un recurso que activa al sector público, pero sí enfatiza sus valores y argumenta un cambio en su relación. No hay novedad en sus argumentos teóricos, pues éstos fueron acuñados en la gestión clásica, su novedad estriba en incorporar en un discurso –considerado ideológico– la superioridad o predominio del mercado sobre el Estado.

Con todas sus debilidades, el enfoque de la gestión pública seguirá siendo un tema central en los estudios de las administraciones públicas, en primer lugar porque sus críticas sólo se dirigen a la herencia que le deja la administración pública clásica o burocrática, y por otro lado las observaciones sólo se encaminan a los principios de la toma de decisiones, las elecciones públicas o hacia su nueva institucionalidad. Para Arenilla (2011, p. 102), las críticas que se dirigen a la nueva gestión pública se mueven en muy diferentes planos, sobre los elementos esenciales de la administración pública, sobre la relación que debe mantener con la sociedad, su relación con el mercado y sobre la relación que mantiene con el sistema político.

Como se puede observar, la gerencia pública es entendida como la encargada de llevar a cabo el proceso administrativo de la administración pública, ésta se desenvuelve bajo diferentes problemas, pero quizá sean dos los más importantes: la inestabilidad y la incertidumbre. Se dice que bajo la inestabilidad porque es tener siempre la posibilidad de que un sistema político se modifique debido al reacomodamiento de sus instituciones; es decir, cabe la posibilidad de que haya reajustes y reacomodos en los gobiernos, por lo que en esos momentos se elaboran categorías y programas en desequilibrio.

Por su parte, la incertidumbre exige mucha más creatividad e iniciativa por parte de los gobiernos. Cuando sucede una crisis hay una oscilación de la vida pública y de las turbulencias, por ello ubicamos a la gerencia pública como un ámbito de acción sobre los problemas públicos, puesto que es una técnica sin desarrollo teórico, en donde la racionalización y maximización de los procesos administrativos determina las decisiones públicas, así como las del gobierno en sus logros como en sus fracasos, afinidades, diferencias y polémicas con resultados sociales.

Desde el punto de vista gerencial, las recomendaciones de descentralización y desconcentración se suman a las propuestas recientes de la teoría administrativa, donde el *desescalamiento* de la economía, el énfasis en lo pequeño y la organización atomizada constituyen la preocupación fundamental. Se ha estimado que los costos burocráticos de la centralización son significativamente más elevados que las superposiciones inherentes a la descentralización, además, los diversos estudios sobre congestionamientos burocráticos, dificultades y paralizaciones en la decisión y en la acción, concluyen casi universalmente que estas situaciones son causa de la centralización. Por su parte, la descentralización crea un nuevo ambiente político para los administrativos locales; se establecen nuevas relaciones en la comunidad, surgen nuevos conflictos y formas de apoyo. Los dirigentes locales colocan en un medio de mayor responsabilidad a la complejidad: entre presiones de la comunidad y fuerzas reales de poder. Decisiones y acciones que antes se tomaban y programaban a distancia, ahora se transfieren: se movilizan políticos, proveedores, clientelas y público organizado para recibir mayor poder local; en adelante, éstos exigirán respuestas más rápidas y eficientes para sus necesidades, demandas y apoyos; antiguos alegatos de dirigentes locales, con falta de poder por el exceso de centralización, por más verdadera que sea la descentralización es menos aceptada por la comunidad.

4. Estado cívico y gobernanza

El Estado cívico está asociado con la revaloración de la vida política, en un mundo cambiante y contradictorio. Alteraciones en sus estructuras económicas, políticas y sociales por el impulso y consecuen-

cia del fenómeno de la globalización o integración. Discordante por el descuido o falta de desarrollo de las regiones nacionales, por el enfrentamiento del contexto internacional. Se mantiene la estabilidad exterior o una sintonía con la política internacional o se propicia el desarrollo local, o viceversa. Se atiende la integración internacional, a costa de la fragmentación nacional, o se propicia el desarrollo local en discordancia con los procesos de globalización. Parece que hoy en día el común denominador de los Estados es administrar la incertidumbre, la complejidad, el dinamismo, lo discontinuo y lo efímero (Vázquez, 2011).

El Estado está inmerso en los complejos avatares de la modernidad, no han terminado de sucumbir las antiguas formas de dominación, pero tampoco se han confirmado plenamente las nuevas. Lo estable y lo continuo conviven con lo inestable y discontinuo, el discurso de la modernidad se confronta con el de la posmodernidad. El origen legal y legítimo del poder político se diluye por los resultados de un acto administrativo mal o bien evaluado (Sartorius, 2010).

La deliberación sobre los grandes principios, su explicitación en un proyecto político, su traducción en un programa de gobierno da sustancia política a las actuaciones concretas, que cobran sentido en el programa en conjunto, y con el impulso del proyecto. Las acciones públicas modernas e incluyentes se hacen siempre a favor de los ciudadanos, de su autonomía –libertad y cooperación–, dando espacio a quienes la ejercen e incitando o propiciando su ejercicio –libre– por parte de quienes tienen mayores dificultades para hacerlo. Acción social y libre iniciativa son realidades que el pensamiento capta como integradoras de una realidad única, no como realidades contrapuestas. Las acciones públicas modernas no se hacen pensando en una mayoría social, en un segmento social que garantice las mayorías necesarias en la política democrática, sino que las nuevas políticas se dirigen al conjunto de la sociedad, y cuando están verdaderamente centradas son capaces de persuadir a la mayoría social, aquella mayoría natural de individuos que sitúan la libertad, la tolerancia y la solidaridad entre sus valores preferentes.

Conforme han ido avanzando los años dos mil se ha ido perfilando con mayor claridad y se ha ido haciendo cada vez más explícita una idea que ha estado siempre presente de un modo u otro en el pensamiento democrático: el fundamento del Estado democrático hay que situarlo en la dignidad del individuo. La persona se constituye en el

centro de la acción política. No la persona genérica o una universal naturaleza humana, sino la persona, cada individuo revestido de sus peculiaridades irreductibles, de sus coordenadas vitales, existenciales, que lo convierten en algo irrepetible e intransferible, en persona. Cada persona es sujeto de una dignidad inalienable que se traduce en derechos también inalienables, los derechos humanos, que han ocupado, cada vez con mayor intensidad y extensión, la atención de los políticos democráticos de cualquier signo en todo el mundo.

En buena medida, el Estado está siendo revalorado y orientado a una actitud cívica. La característica de este Estado posmoderno es que no ocupa el lugar central que en otro tiempo tuvo. Marshall Berman (1988) sugiere que los modernos principios están asociados con la innovación, los procesos sociales se encuentran en constante cambio o modernización, estos procesos traen como consecuencia a los gigantescos proyectos de energía y construcción, tratan de modificar la vida espiritual y social. Tal desarrollo fue tan agresivo que terminó contaminando el agua, el aire y enfermando a las sociedades de ruido y violencia.

Jürgen Habermas (2008), uno de los destacados autores de la teoría crítica alemana, concibe a la Modernidad como una realidad histórica específica que debe ser distinguida del modernismo, no obstante con el que no deja de mantener una importante relación. Es una diferencia que surge de considerar al modernismo principalmente como expresión tanto de un movimiento cultural de crítica y oposición a lo establecido, como el camino que siguió el arte en su constitución como esfera valorativa independiente. Mientras que la Modernidad es para él, ante todo, el resultado de un proceso histórico por el que atravesaron las sociedades europeo-occidentales, entre los siglos XVI y XVIII (Habermas, 1984).

En efecto, el modernismo –plantea Habermas– lleva a cabo su crítica a lo establecido sin poner en cuestión el espacio autónomo que posibilitó su irrupción y mucho menos sin criticar la clase de especialistas que requiere dicha corriente para existir (Habermas, 1990b, pp. 95-98). En suma, no se percata que es producto del divorcio que existe entre las esferas autónomas de los especialismos y el conjunto restante de la vida cotidiana o mundo de vida, produciendo así un tipo de oposición cuyo destino es ser asimilada por el mismo orden social que ataca. Lo paradójico de esta situación estriba en que ella misma

acaba por ser un resultado del proceso histórico de la Modernidad, por lo que al mismo tiempo aparece como su producto y se constituye en su crítica. Por ello, para Habermas la Modernidad es algo más que un proceso histórico en el que se encuentra actuando un destino ciego o fatal –tal y como lo anunció Weber con su metáfora de la jaula de hierro–, como incluso algunos de sus críticos lo han querido hacer parecer (Habermas, 2000). Los supuestos de Habermas afectan tanto al sentido original del proyecto, como a la teoría que lo soporta. Esto significa, en principio, revisar la función y tarea que Kant le daba a la filosofía en la Modernidad –como la de una instancia normativa a partir de la cual decidir la validez de las prácticas autónomas existentes–, para así poder mantener su función de garante de las condiciones de validez de las esferas de racionalidad establecidas, sin que ello comprometa en su papel anterior. A esta nueva función de la filosofía, Habermas (1985) la llama vigilante y consiste en defender la necesidad de su presencia en el interior de ciertos programas de reconstrucción racional, de acciones (como las del habla, el aprendizaje o la comunicación) en los que puede actuar bajo la forma de estrategias restringidas de fundamentación.

Frente a la reproducción y expansión de la cultura de los expertos, la filosofía debe resolver un doble reto que aquella le plantea: a) interrelacionar cada una de las zonas de razón fragmentada con el ámbito de la totalidad más amplia en la que se encuentre incluido el mundo vital de los sujetos, y b) vincular ambos mundos, el de los especialistas o particularismos y el de la vida, con la praxis comunicativa cotidiana, con el fin de lograr una vida social más justa, buena y verdadera, opuesta a la condición alienante y residual que actualmente se vive (Habermas, 1993).

Habermas (2008) entiende la Modernidad conforme a cuatro determinaciones que presenta en *El discurso filosófico de la Modernidad*: 1) el derecho al individualismo, el cual no ha existido en la realidad de las sociedades arcaicas y elementales de la premodernidad. La disposición del particular se supedita ahí a una estructura fija. La ilustración, por lo contrario, ha establecido productivamente el derecho del individuo a ampliar su libertad, siempre y cuando no interfiera en la libertad de otros. Esto ha devenido en una noción/fin de toda sociedad que se auto considere racional; 2) el derecho a la crítica, es decir aquello que debe tener vigencia en una sociedad no puede ser im-

puesto sin más a los particulares, ni siquiera mediante estímulos de poder con la estrategia de conseguir la obediencia obligatoria o en su caso la aceptación de buena fe; 3) el derecho a la autonomía, el cual está íntimamente ligado a los dos anteriores. Frente a las exigencias sistémicas de carácter social, el individuo debe poder disponer de las oportunidades de actualización que resultan de la crítica, que al fin, en su ejercicio, presupone la responsabilidad de cada uno. Sólo a partir de este concepto es que se puede llegar a delinear una dialéctica de la sociedad, que implique una influencia recíproca de las instituciones y de la acción de los particulares, y 4) el derecho a la autoconcepción del proceso histórico, que se remite a la formulación de Carlos Marx, de que el género humano debe intentar tener en sus manos la dirección de su destino. Como los tres anteriores, éste es también uno de los más importantes motivos de la Modernidad, igual que ellos es insuperable e inelimitable en cualquier forma de la posmodernidad.

El proyecto de la Modernidad, para Habermas (1990b, p. 100), no ha sido alcanzado todavía, el concepto de lo posmoderno ha surgido originalmente del malestar estético en la Modernidad organizada conforme a fines, sólo a partir de ese nivel es que ha entrado en debate. De acuerdo con la experiencia, se ha llegado simplemente a concluir que algunas construcciones proyectadas con criterios lógicos de utilidad, son estéticamente insuficientes, amén de que a menudo no se atienden realmente a la estructura humana de las necesidades.

Por otra parte, para Jean-Francois Lyotard (1999), la condición posmoderna representa el saber, la forma de legitimación del discurso cuando éste enfrenta el rompimiento de las reglas del lenguaje que le dan estatuto de científico, es decir, la crisis de los relatos como efecto del progreso de las ciencias, en las sociedades desarrolladas. La condición posmoderna plantea una incredulidad de la legitimación racional del discurso ilustrado. Lyotard (1990) la plantea para explicar el estado de la cultura después de las transformaciones de las reglas de la ciencia. La posmodernidad representa la ausencia de legitimación de los metarrelatos. Lo propio de la posmodernidad es lo discontinuo, la escalada a los extremos, la imposibilidad de cualquier intento de síntesis: exacerbación de un mundo fragmentado, cuyo sentido se encuentra cifrado en la celeridad de cada una de sus partes.

La posmodernidad no se opone a la Modernidad como la fragmentación de un todo coherente y continuo, por el contrario, ambas parti-

cipan en la efracción originaria, sólo que la Modernidad apostó por el simulacro de un mundo sin fisuras. Lyotard (1999) centra la diferencia básicamente en el proceso de legitimación. Señala el paso de una sociedad que se legitimó con base en los grandes metarrelatos, a otra donde el metarrelato ha muerto y por tanto los procesos de legitimación han adoptado características que no se pueden analizar con los mismos parámetros del la posmodernidad. Esto es, él entiende por posmodernidad la incredulidad respecto a los grandes metarrelatos. La cohesión social producida por los grandes metarrelatos ha dejado de ser plausible. Los discursos científicos y culturales han tendido a legitimarse a sí mismos. La dialéctica del espíritu, la hermenéutica del significado, la emancipación del sujeto racional o del sujeto obrero y la creación de un espacio cultural son algunos metadiscursos que el discurso científico ha utilizado para legitimarse (Picó, 1990). La posmodernidad rechaza cualquier intento homogeneizador de la metanarrativa: cualquier discurso filosófico global. Ya no se cree más en el discurso integrador y redentor de las contradicciones inherentes a toda sociedad moderna. La incredulidad es la esencia de la posmodernidad. La legitimidad ha entrado en un proceso irreversible de deslegitimación, o al menos eso parece.

Ahora la opción de legitimación, o por lo menos la que ha predominado, es la *performatividad*: eficiencia y eficacia, mayor rendimiento y menor gasto. Es a partir de ésta que Lyotard hace la crítica y propone una legitimación por la *paralogía*, un antimétodo que entre en contradicción con las reglas establecidas o, si se quiere, una legitimación mediante la concertación finita de las catástrofes. La decadencia de los metarrelatos implica un viraje al estatuto del saber. Ya no es ese sustrato subyacente a toda representación humanística como referente axial. El saber también se encuentra diseminado en un sinnúmero de campos de acción. Como ya no proporciona más el ideal platónico de legitimación de las grandes construcciones sociales, pasa a ser un producto más, una mercancía intercambiable al igual que cualquier objeto suntuario: “el saber es y será producido para ser vendido, y es y será consumido para ser valorado en una nueva producción, en los dos casos, para ser cambiado” (Lyotard, 1990, p. 16). Deja de ser en sí mismo su propio fin, pierde su valor de uso. Pero paradójicamente retoma el timón del poder. El saber, a partir de su nuevo estatuto, como objeto mercancía, producto informacional, despliega su es-

trategia. Ahora tendrán el poder quienes capten mayor número de técnicas de almacenamiento y distribución de la información. Por lo que la intrincada relación entre saber y poder no se desvanece, se transforma, se pierde para reencontrarse en una difusa pero transparente red de informaciones referidas a sí mismas.

Por lo mismo, quien maneje el mayor número de datos, de variables, de indicadores será el más eficiente, y por ello es el que detenta la legitimidad. Así, la belleza, la verdad y la justicia son obsoletas en tanto no son eficientes. Ahora, el saber se inscribe dentro de la era del valor de cambio. El valor es serial, equivalente. El intercambio se instituye como circuito de causa-efecto cerrado, sin entrada alguna a la disparidad e igualdad. La performatividad es posible sólo si se refiere a un sistema completo, acabado, donde se pueden manejar todas las variables. Su lema: “sed operativos, es decir, conmensurables o desapareced” (Lyotard, 1990, p. 10), se tambalea en cuanto lo conmensurable se torna inmensurable, entonces lo que fenece por desquiciamiento es el propio sistema y la performatividad. Finalmente, la eficiencia solamente es tal reduciendo lo complejo, homologando las diferencias y adaptando las aspiraciones individuales a sus propios fines.

Es aquí donde la posmodernidad encarnada en los medios de información masiva encuentra un doble camino a tomar. Por un lado, es el medio idóneo para homogeneizar las necesidades adaptándolas a la finalidad del sistema. En un segundo término, las posibilidades que implica una red informática cada vez más compleja provocan un cambio de expectativas en los individuos. La transparencia, característica de las sociedades posmodernas, permite que haya un mayor y más fácil acceso a la información, realizando así una posible disensión en las acciones de los individuos. Siendo así que el sistema cerrado y performativo choca de frente con una condición posmoderna regida por la tutela de las inestabilidades. Lo discontinuo, diferente y asimétrico de la posmodernidad acaba desarticulando el sistema performativo. Así, la eficiencia es incapaz de seguir legitimando.

Lyotard despliega, como respuesta a la segmentación de lo social, una serie de prescripciones consensuales remitidas a localidades precisas y a espacios y tiempos específicos. De esta forma, las reglas las formulan solamente los interesados sin que ninguna pretensión de universalidad interfiera. Esto implica una desarticulación de la reali-

dad, pero enmarcada y contenida por un cierto orden temporal sujeto a cambio, ninguna jugada se impone como absoluta, y en cambio se establece una interacción de jugadas que dan lugar a creaciones de lo inefable, esto es la justicia, la aceptación de lo desconocido, de la alteridad que amenaza con desquiciar el sistema, en último caso, poder hacer jugadas que por lo menos introduzcan un poco de humor en un entorno entrópico que acecha inexorablemente, se apuntala una política en la cual sean igualmente respetados el deseo de justicia y lo desconocido. Justicia y consenso no están ligados. Los juegos de lenguaje, que son juegos de información, no se establecen en un mismo juego, empero, sí en el juego de lo inagotable.

Niklas Luhmann (1997) ha planteado a la complejidad de la Modernidad, a través de un funcionalismo renovado. Mediante una metateoría de la sociedad que se aleja de la teoría crítica dominante y se pretende acercar a una racionalización, a una lógica diferente de las ciencias sociales. Su apuesta es crear instrumentos teórico-metodológicos capaces de proponer lecturas y explicaciones sistémicas generalizantes. Su proclama es que la posmodernidad ha tenido al menos un resultado positivo: confirmó que la sociedad moderna había perdido la confianza en las descripciones que se hizo de sí misma. El concepto de posmodernidad quiso dar lugar tan sólo a otra descripción más de la modernidad, la cual sólo puede imaginar su propia unidad como imposibilidad del metarrelato, es decir, negativamente. Ése fue el comienzo de una reflexión en forma de autoobservación y autodescripción de un sistema de propuestas y realizaciones del propio sistema y en el interior de un proceso a su vez observado y descrito. Plantea una lógica donde diferencia dos aspectos: autorreferencia/referencia ajena, y construcción de complejidad propia/sensibilidad respecto de la influencia del entorno.

La base de un sistema se excluye operativamente del entorno y se incluye observacionalmente en él, al basar las observaciones propias del sistema en la diferencia con el entorno, como diferencia entre autorreferencia o autogeneración y referencia ajena. Esto significaría que el sistema se vuelve casi completamente indiferente por diferenciación en relación con lo que sucede en el entorno, la indiferencia es una protección para construir la propia complejidad, que puede ser extremadamente sensible frente a las irritaciones procedentes del entorno, en tanto puedan ser observadas internamente y en forma de in-

formación. Luhmann (1998b, p. 25) plantea que la unidad es insostenible ante la división, que nos encontramos situados en la diferencia y no en la unidad. Las paradojas no son sólo diferencias, sino oposiciones relativas que establecen entre sí una tensión dinámica que las hace converger y divergir, ser al mismo tiempo fuerzas centrífugas y centrípetas. De la tensión emerge la necesidad de imaginar haciendo y hacer imaginando. Esta lógica implica considerar a las ciencias sociales no desde a una lectura crítica, sino desde una lectura constructivista, donde el observador, el estudioso, es quien establece las condiciones de demarcación de los denominados sistemas sociales. La crítica sociológica no es posible, sobre la base de una filosofía del sujeto, que al defender la concepción de sujeto, no es capaz de explicar el funcionamiento de los sistemas sociales, desde los cuales el mismo sujeto deviene de un sistema de personalidad. Esta disputa demarca dos tendencias actuales en las teorías contemporáneas de las ciencias sociales: las miradas hermenéuticas-críticas y las perspectivas hermenéuticas-explicativas (Luhmann, 1998b).

En este sentido, la racionalidad para Luhmann se refleja en el sistema, en la unidad de la diferencia entre sistema y entorno. Esto no ocurre dialécticamente, como revocación de la diferencia y ni siquiera como indicación a un sistema más amplio, un sistema superior o un ecosistema. Esto no pasa de largo por las realidades estructurales de la sociedad moderna. Lo que queda es la posibilidad de proseguir la propia autopoiesis en condiciones cada vez más incrementables, cada vez más inverosímiles, mientras sea posible. Cuando un sistema es altamente diferenciado, cuando es lo suficientemente estable, cuenta con elementos inestables y debe su estabilidad a sí mismo y no a sus elementos; se construye a partir de un fundamento no existente y justamente en este sentido es un sistema autopoietico. “La acción debe poder reproducir la acción a base de autorreferencia basal y de temporalidad de acontecimientos. Si esta propuesta no funciona, entonces, no hay nada que hacer” (Luhmann, 1997b, p. 128).

La racionalidad puede ser también un ejercicio hasta cierto punto simple: el juego de imaginar posibilidades o crear/crear una representación del futuro para un país que se hace a sí mismo por sus restos que son el germen de sí mismo. El eje central en la teoría de Luhmann es el reconocimiento del concepto de complejidad. Luhmann la reduce, la transforma a través de un proceso de racionalización que permi-

ta intervenir y entender la realidad de los sistemas sociales. Para ello, elabora una red sistémica de conceptos que posibilite justamente ese entender y comprender.

El problema básico para Luhmann es la complejidad. El sistema no se considera ya algo dado y, por lo tanto, resulta pertinente preguntarse por su función. Esta función, la de construcción del sistema, consiste en la comprensión y reducción de la complejidad del mundo. Para ello elige un concepto de complejidad basado en los conceptos de elementos y relación. Un conjunto de elementos es complejo cuando, debido a limitaciones inmanentes –esto significa que es inherente a un ser o va unido de un modo inseparable a su esencia, aunque racionalmente puede distinguirse de ella– de la capacidad de relación de los elementos, cada elemento ya no puede relacionarse en cada momento con cada uno de los otros elementos. La complejidad interna de los elementos, la que no está al alcance del sistema y que al mismo tiempo permite la capacidad unitaria de dichos elementos es un tipo de limitación inmanente a todo sistema (Luhmann, 1998b).

La complejidad sistémica nos remite tanto a variables cuantitativas, tales como la cantidad de elementos y sus posibles relaciones, como a la diferenciación horizontal y vertical de un sistema, a los modelos y grados de interdependencia entre sus partes y entre éstas y sus entornos, y en consecuencia, un fenómeno relativo. El concepto de complejidad conduce a la obligatoriedad de la selección, la que a su vez nos remite a la contingencia. Desde esta perspectiva, la complejidad está fundamentada por las relaciones que se establecen y la consecuencia que deviene en decidir sobre qué decidir y, así, seleccionar sobre aquellos efectos de la relación que permitan al sistema, su sustentabilidad. De esta manera, la complejidad justamente comienza a tener sentido cuando el sentido de los procesos se resuelven en las reflexiones observacionales de las relaciones que se establecen en el sistema. A partir de lo que se observa e interpreta, el sistema se dinamiza para generar una acción que permita reducir la compleja relación que surge de la interacción comunicacional entre dos elementos del sistema, y como una onda expansiva se va deslizando por los laberintos de las interpretaciones que surgen de esas relaciones, permitiendo en algún tiempo y espacio indeterminado de sucesos, tomar la decisión de seguir, detenerse o cambiar. Cuando se toma una decisión, ésta incrementa la posibilidad de reducción del tamaño de la es-

estructura –determinada por la funcionalidad de sus relaciones– y el riesgo que ello implica –el efecto provocado por la decisión. La complejidad se centra en tomar decisiones que surgen de las relaciones para tratar de mantener al sistema en equilibrio permanente, equilibrio en la relación que se da entre: creación y destrucción de las relaciones que se dan en el sistema.

Todo sistema es un mediador de la complejidad. Los sistemas operan como mecanismos reductores de la complejidad. La complejidad sólo puede ser reducida mediante una mayor complejidad. La complejidad de un sistema parece encontrarse en una directa relación con su posibilidad de reducir complejidad. La capacidad de elegir y seleccionar entre alternativas, así como de establecer posibilidades de conexión es un rasgo fundamental del sistema.

La selección es considerada como la moderna teoría de la comunicación en la que la información opera como una selección entre varias opciones y un procesamiento de las mismas. La comunicación, como configuradora de la realidad social, remplace la teoría social de la acción por una teoría de la comunicación. Un sistema social surge cuando la comunicación desarrolla más comunicación a partir de la misma comunicación.

En este contexto es donde se alumbran las nuevas acciones públicas que pretenden significar que es en la persona singular en donde se pone el foco de la atención pública, que son cada mujer y cada hombre el centro de la acción política. Este cambio en el sentido de la vida política, cabría decir mejor, esta profundización en su significado, se ha producido a la par que una reflexión sobre el sentido y las bases del Estado democrático. Esta reflexión ha venido obligada no sólo por los profundos cambios a los que venimos asistiendo en nuestro tiempo. Cambios de orden geoestratégico que han modificado, parece que definitivamente, el marco ideológico en que se venía desarrollando el orden político vigente para poblaciones muy numerosas. Cambios tecnológicos que han producido una variación sin precedentes en las posibilidades y vías de comunicación humana, y que han abierto expectativas increíbles hace muy poco tiempo. Cambios en la percepción de la realidad, en la conciencia de amplísimas capas de la población que permiten a algunos augurar, sin riesgo excesivo, que nos encontramos en las puertas de un cambio de civilización.

Es una reflexión obligada también por la insatisfacción que se aprecia en los países desarrollados de occidente ante los modos de vida, las expectativas existenciales, las vivencias personales de libertad y participación. Y es una reflexión que nos conduce directamente a replantearnos el sentido de la vida y del sistema democrático no para superarlo, sino para recuperarlo en su ser más genuino y despojarlo de las adherencias negativas con que determinados aspectos de las ideologías cerradas lo han contaminado, contaminaciones que han estado en el origen de las lamentables experiencias totalitarias de este siglo, particularmente en Europa.

Recuperar el pulso del Estado democrático y fortalecerlo significa, entre otras cosas, recuperar para el Estado los principios de su funcionalidad básica que se expresa adecuadamente en aquellos derechos primarios sobre los que se asienta nuestra posibilidad de ser como hombres, en una legitimidad asistida por todos. Entre ellos el derecho a la vida, a la seguridad de nuestra existencia, el derecho a la salud. Que el bienestar sea una condición para el desarrollo personal, como seres humanos en plenitud, no es un hallazgo reciente ni mucho menos. Ya los antiguos entendieron que sin condiciones materiales adecuadas no es posible el desarrollo de la vida moral, de la vida personal, y el hombre queda atrapado en el apremio de los problemas derivados de lo que podríamos llamar su simple condición silvestre, y reducido a ella. Pero quisiéramos subrayar que bienestar no es equivalente a desarrollo personal. El bienestar es la base, la condición de partida que hace posible ese desarrollo. Por eso el bienestar no es un absoluto, un punto de llegada. El desarrollo es integral: político, económico, social y cultural, o no lo es como tal.

Concebir sólo al bienestar como una finalidad de la política, como una meta o un punto de llegada, provocó una espiral de consumo, de inversión pública, de intervención estatal, que llegó a desembocar en la concepción del Estado como proveedor, como tutor de los ciudadanos e instancia para la resolución última de sus demandas de todo orden. Este modo de entender la acción del Estado condujo a considerar a las instancias públicas como proveedoras de la solución a todas nuestras necesidades. En esa espiral, asumida desde planteamientos doctrinarios, es que la historia más reciente ha demostrado que están errados.

Hoy en día el Estado presenta en la vida cotidiana indicios de un colapso, ha sido incapaz de responder al egoísmo de las clientelas que él mismo ha sembrado y alimentado. Exigencia de prestaciones y evasión de responsabilidades se han conjurado para hacer imposible el sueño del Estado providencia. En un Estado así concebido, el individuo-ciudadano-cliente se convierte en una pieza de la estructura de producción y en una unidad de consumo, y por ende, se ve privado de sus derechos más elementales si no se somete a la lógica de este Estado, quedando limitada su libertad, su iniciativa, su espontaneidad, su creatividad, y reducida su condición a la de pieza uniforme; ve reducida su situación a la expectativa de la estandarización social que permite el mercado. La revaloración del espacio público es tarea primordial. La denominada reforma del Estado gerencial, empresario o neoliberal es una exigencia ineludible impuesta por el fracaso de una concepción financiera del Estado. El Estado gerencial se inscribe en las conclusiones que pretenden solventar la garantía de la propiedad y los derechos de la ciudadanía a través del método tradicional, por medio del libre juego de la oferta y la demanda, por un cálculo económico que explique el comportamiento colectivo.

5. Nota final

El individuo es el centro de análisis de las corrientes que sustentan la reflexión liberal del Estado. A su vez, son dos las doctrinas individualistas que justifican y explican la existencia del Estado; por un lado, la deontología, como una doctrina que justifica el fin último de las cosas, piensa en el deber ser de las normas morales, piensa en el deber ser de las organizaciones. La deontología marca el ámbito del deber antes de ocuparse del bien, y sólo consideran bueno lo adecuado al deber. Esto permite un enraizamiento de la acción moral en la naturaleza del hombre, dándole un sentido desde ella; el inconveniente más claro es el conflicto entre los bienes que los distintos individuos se proponen y que difícilmente puede llevar a una conciliación. Los supuestos deontológicos salvan la contradicción de propuestas individuales de bien, pero desligan lo moral del concepto de vida buena, sea individual o política, considera que una acción será siempre correcta

o incorrecta en determinadas circunstancias, fueran cuales fueran las consecuencias.

Una segunda doctrina es la teleología, ésta supone que la corrección o incorrección de las acciones está siempre determinada por su tendencia a producir ciertas consecuencias que son intrínsecamente buenas o malas. Los argumentos teleológicos se ocupan en discernir qué es el bien no-moral antes de determinar el deber, y consideran como moralmente buena la maximización del bien no moral.

La deontología es la base axiológica del contractualismo, mientras que la teleología es la fuente del utilitarismo, éste a su vez del pragmatismo. Es más o menos fácil imaginar por qué en Europa se piensa en administración pública y en Estados Unidos de Norteamérica en gestión pública. En el primer contexto, la unión de individuos forma a la sociedad a través del pacto social y ésta a su vez conforma al Estado; en el segundo, la búsqueda de la felicidad en la utilidad de las cosas explican la conformación del gobierno. El fundamento de la distinción es la atención a las consecuencias. Una teoría fundamentada deontológicamente es contractualista o constitucionalista; teleológicamente es utilitarista. El pensamiento de Juan Jacobo Rousseau o Montesquieu y John Stuart Mill son un claro ejemplo de ello.

La administración pública es diferente de la administración privada; la primera, como administración del Estado, se relaciona con la universalidad del Estado, en tanto que la segunda lo hace con el interés privado de los organismos de la sociedad civil. La diferencia sustancial es patente: al relacionar al Estado y a la sociedad, la administración pública concreta en actos particulares la universalidad del Estado; mientras que la administración privada, interna a la sociedad civil, mantiene la particularidad inherente al interés privado en el seno mismo de la sociedad civil. ¿Por qué ha entrado en crisis esta forma de entender las relaciones Estado-sociedad? Parece que, entre otras razones, porque el Estado, que está al servicio del interés general y del bienestar general del pueblo, se olvidó, y no pocas veces, de los problemas reales de la gente. Por eso, la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación por las personas, por sus derechos, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades o sus ilusiones. El modelo de Estado intervencionista acabó por ser un fin en sí mismo, como el gasto público y la burocracia no tienen sentido si no es como instru-

mentos al servicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos. Hoy, más que nunca, hay que recordar que el Estado es del ciudadano, que la burocracia se debe al ciudadano y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de la sociedad.

La reforma del Estado de bienestar no puede depender de una ideología en la configuración de su proyecto porque las nuevas políticas se delimitan hoy por una renuncia expresa a todo dogmatismo político y por la apuesta hacia ese flexible dinamismo que acompaña a la realidad y, por ello, a los problemas de las personas. Hoy parece que la ideología cerrada aporta sobre todo y ante todo una configuración completa y cerrada de la realidad social y de la historia de carácter dogmática que no puede, es imposible, acercarse a un mundo que se define por su dinamismo, pluralismo y versatilidad.

Las prestaciones sociales, las atenciones sanitarias, las políticas educativas son bienes de carácter básico que un gobierno debe poner entre sus prioridades políticas, de manera que la garantía de esos bienes se convierta en condición para que una sociedad libere energías que permitan su desarrollo y la conquista de nuevos espacios de libertad y de participación ciudadana.

Este conjunto de prestaciones del Estado, que constituye el entramado básico de lo que se denomina Estado de bienestar, no puede tomarse como un fin en sí mismo. Esta concepción se traduciría en una reducción del Estado al papel de suministrador de servicios, con lo que el ámbito público se convertiría en una rémora del desarrollo social, político, económico y cultural. Además, una concepción de este tipo se traduciría no en el equilibrio social necesario para la creación de una atmósfera adecuada para los desarrollos libres de los ciudadanos y de las asociaciones, sino que podría llevar a una concepción estática que privara al cuerpo social del dinamismo necesario para liberarse de la esclerosis y conservadurismo que acompañan a la mentalidad de los derechos adquiridos.

Las prestaciones, los derechos, tienen un carácter dinámico que no puede quedar a merced de mayorías clientelares, anquilosadas, sin proyecto vital, que puede llegar a convertirse en un cáncer de la vida social. Las prestaciones del Estado tienen su sentido en su finalidad.

Los espacios políticos se configuran como puntos de encuentro entre la actuación política y las aspiraciones, el sentir social, el de la gente. Bien entendido que ese encuentro no puede ser resultado de

una pura adaptabilidad a las demandas sociales. Conducir las actuaciones políticas por las meras aspiraciones de los diversos sectores sociales, es caer directamente en otro tipo de pragmatismo y de tecnocracia: es sustituir a los gestores económicos por administradores. La exploración social, a través un conjunto de técnicas para conocer más adecuadamente los perfiles de la sociedad en sus diversos segmentos, es un factor más de apertura a la realidad. La correcta gestión económica es un elemento preciso de ese entramado complejo que denominamos eficiencia, pero ni una ni otra sustituyen al discurso político y a la legitimidad social.

Nos atrevemos a afirmar que las críticas al Estado de bienestar se han venido dando en el marco de la recuperación de los valores políticos de la Modernidad sustentados en los derechos democráticos liberales. Un tipo de Estado construido sobre la base de la intervención y el corporativismo implica una inmediata restricción de la esfera democrática, puesto que en ésta subyacen algunos valores entre los que se destacan la libertad y el dominio de la ley, y en su persecución de equilibrios democráticos, derivados de sus preferencias y sus votos, los ciudadanos deciden qué espacio –y en qué medida– otorgar a otros valores, tales como la justicia social, la igualdad y la solidaridad (Gianfranco Pasquino, 2000).

Por otra parte, la configuración del Estado benefactor o social de derecho supone una nueva funcionalidad de la administración pública. En efecto, la administración, al gestionar los intereses colectivos, no tiene que imponerse frente a los ciudadanos. Por el contrario, debe propiciar fórmulas o medidas que impliquen la colaboración de la sociedad y, por tanto, de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. En otras palabras, la administración ya no es dueña del interés público, sino que está llamada, por su inserción en el Estado social, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para redefinir las políticas públicas. Quiere eso decir que los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia administración para la gestión de los propios intereses que les afecten.

Las cuestiones públicas son parte esencial de la preocupación de los Estados para acceder a otras etapas de creatividad y desarrollo. Ejemplo de ello es la protección del ambiente, de ecosistemas y de los

recursos no renovables. Igualmente, evitar la deforestación y la destrucción de la capa de ozono no es tarea sectorial, continental ni regional, sino conjunta y universal. En este sentido, el Estado debe asumir compromisos donde la convivencia de los individuos tiene que protegerse más allá de los criterios del mercado. Lo estatal, por tanto, es necesario en términos de utilidad social y política, no puede ya impugnarse *per se*, sino revalorarse en sentido positivo, transformador y creador.

La denominada gobernanza y gobernanza democrática es una revaloración del Estado de bienestar, Estado providencia o Estado socialmente necesario de derecho, pues pretenden revalorarse los mecanismos productores de solidaridad y legitimidad. Se revalora la cohesión social que funda el Estado. La reflexión de la gobernanza se acerca a los trabajos de la filosofía política normativa, se alinea a la controversia sobre la justicia social, las necesidades, los derechos y la responsabilidad estatal, a una sociedad justa e igualitaria. Pretendería respirar en el relieve de John Rawls (1997), Robert Nozick (1990) y Amartya Sen (2012).

II

DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y NUEVA CIUDADANÍA

1. Presentación

El ascenso de los movimientos democráticos en la década de los ochenta también se caracterizó por la llegada de la tercera ola democratizadora en el mundo. Efectivamente, en América Latina se vivió un proceso de desmilitarización, muchas veces acompañado por el ascenso de regímenes democráticos. Es la hora de la democracia. Los movimientos prodemocráticos tuvieron un notable impacto en las administraciones públicas de América Latina. Los funcionarios aprendieron que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía está altamente condicionada a su fracaso.

Este hecho dificulta la formulación de las políticas públicas, puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisórios requiere de canales de comunicación institucionales, lo que se logra sólo a través de estructuras, perfectamente flexibles, adaptables y con un alto dinamismo participativo: en otras palabras, lo que se requiere es innovación. También los procesos de democratización han puesto de manifiesto una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. Con la participación ciudadana, la función pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico, al menos en el sentido electoral; sin embargo, para la propia funcionalidad de la administración pública se requiere de un proceso de democratización más allá del sufragio. El perfil de la administración pública necesariamente ha

provocado una redefinición de su estructura en cuanto a su funcionamiento, con el objeto de hacer frente a los retos que ya mencionamos.

La democracia como gobernabilidad implica, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del Estado, por ser éste el principal factor de estabilidad y desarrollo democrático. En un Estado donde tradicionalmente se desarrolla y practica un capitalismo de Estado, el papel de este último como productor de programas y políticas públicas es altamente significativo. El Estado adoptó una fisonomía *sui géneris* al convertirse en productor, interventor, accionista, prestamista, planificador y un sinfín de cuestiones más que generaban, ciertamente, una situación de bienestar social y estabilidad económica, en cuanto contribuían a distribuir la renta y los bienes entre la población. Es decir, el Estado en buena medida conforma el principal actor y la variable productora de gobernabilidad.

En un segundo punto, de forma simultánea al estudio del papel del Estado en la conformación de un ambiente de estabilidad, crecimiento, desarrollo, orden y gobernabilidad merece especial atención el papel y funciones cumplidas tradicionalmente por los partidos políticos, como organizaciones que en un principio cooperaron y cogobernaron con el Estado y que fueron fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, de la democracia y de la llamada crisis de gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional, no desde el aspecto formal o normativo.

Los problemas y retos de la región, en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a nuestros gobiernos se les complica introducir cambios, reformas o innovaciones en el sistema y, al mismo tiempo, mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio de la administración pública, en un clima de incertidumbre y agotamiento institucional y de un desgaste o decadencia de los partidos políticos.

Partimos del supuesto de que los problemas de esclerosis que enfrentan los gobiernos y la fragilidad de la democracia tienen su origen en la llamada crisis de gobernabilidad, desde el momento en que las

organizaciones públicas dejan de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado. Abordamos las ideas desde la perspectiva de la gobernanza, donde privilegiamos la relación de las estructuras, instituciones y procesos. Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura, es decir, en el ambiente, en la cultura y en los valores, respectivamente.

El planteamiento por destacar está en el énfasis que dentro de esta corriente se pone en la relación Estado-sociedad, para explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional. En este sentido, planteamos que los cambios institucionales que estamos registrando no son sino las consecuencias de un cambio gradual. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo son las variables que integran esta modificación pausada.

El estudio de la democracia y de la representación, e incluso de la ciudadanía, son fenómenos que permiten explicar la cuestión de la gobernabilidad de nuestra democracia. La crisis de gobernabilidad se gesta, sobreviene y desarrolla desde el momento en que dichas instituciones no cumplen a cabalidad con su función, y a esto hay que agregar lo desgastado de los ingresos del Estado, el aumento considerable de la corrupción y su corolario, que se expresa en el deterioro general de las mismas instituciones y de los niveles de vida, así como de las expectativas.

La creciente pérdida de credibilidad de los actores e instituciones democráticas en este inicio de siglo demanda una labor de ingeniería política y constitucional; ciertamente, la manifestación de trastornos y problemas en el funcionamiento del sistema comienzan a producir cambios en las instituciones, actores y fuerzas políticas. Los nuevos escenarios, actores y prácticas garantizan un mínimo de funcionamiento, permanencia y desarrollo de la democracia en condiciones de gobernabilidad. Es necesario promover un pacto social e institucional viable.

2. Democracia y gobernabilidad

De acuerdo con Leonardo Morlino (2009), durante décadas se ha discutido el significado de la democracia, el resultado más o menos

sistematizado se ha concretado en dos grandes ideas: por un lado, las referencias reales, y por el otro, lado las ideales.

Las democracias reales son resultado de la experiencia occidental, son las democracias liberales de masas. Un régimen democrático se caracteriza por permitir la participación de todos los integrantes de la comunidad, bajo ciertas reglas aplicables para todos y de la existencia de más de una opción política. Este tipo de democracia es procedimental, normativa y genética. La democracia ideal apunta a un conjunto de principios o ideales, a un sistema ético/político que deja en libertad al individuo. A un continuo cuestionamiento y recomposición de los esquemas de representación. Las democracias reales son definidas mediante un mínimo de elementos requeridos para influir en los procesos de decisión. Las democracias ideales son definidas por un máximo de circunstancias, por una serie de principios o ideales y no por las instituciones de un régimen democrático formal, normativo o genético. La democracia ideal es un devenir, es el crecimiento de una democracia de calidad.

Podemos plantear que el puente entre las democracias reales y las ideales es la democratización, caracterizada por tres momentos: la liberalización controlada, el momento de la transición y la consolidación de la democracia (Welp y Whitehead, 2011). La democratización puede asumir las formas de iniciativas participativas por parte de la sociedad civil organizada o por un conjunto de reformas políticas, de manera específica hacia las reglas u organizaciones electorales.

La democracia, como un tipo de régimen político, mantiene una serie de vínculos empíricos que la hacen más o menos democrática, por la forma de su actuar político hacia el conjunto de normas electorales y hacia la respuesta de las demandas sociales, es decir, por la procuración de una estabilidad o gobernabilidad democrática.

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad hace alusión a una situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables a la acción de gobierno, de caracteres medioambientales o intrínsecos a ésta, es decir, una situación que quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Arbós y Giner, 2005, pp. 6-8). La gobernabilidad no implica sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además implica la calidad de la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad sería, entonces, altamente

democrática y horizontal: esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, del consenso democrático y de los escenarios que permitan la condición de gobierno (Arbós y Giner, 2005, pp. 51-65).

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas. Lo que es lo mismo que exista una relación de dominación y que ésta perdure. Como sostenía Weber (1998), toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo. La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero éstas no bastan, sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante y sobre todos los dominados, pues la dominación sería inestable. No importa a nuestros efectos en qué esté basada esa legitimidad, lo que importa es que de hecho existe en todos los sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político con un régimen autoritario puede implicar asegurar mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que en esto importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción, como gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere, como veremos más adelante, de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizar la gobernabilidad democrática significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos. Dejaremos a un lado el concepto de gobernabilidad autoritaria y nos ocuparemos específicamente de los regímenes democráticos, tal como lo estipula Robert Dahl (2002).

La gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma que se planteará como la matriz social de la ciudadanía y de la igualdad política (Dahl, 2008). Es decir, ésta se establece como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos. En este sentido, la gobernabilidad se constituye gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado.

La gobernabilidad, como situación y condición real de nuestros gobiernos, se torna un fenómeno problemático, debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que, sumada a un también cierto nivel de efectividad por parte del gobierno, nos permite hablar de condiciones de orden y buen funcionamiento del Estado, sin olvidar que no podemos limitar la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al conjunto de reglas de juego formales (North, 1995).

Un régimen democrático es vulnerable por ser democrático:

cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontada. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado (Pasquino, 1997, p. 101).

La democracia por su misma dinámica y libertades tiene fallas e imperfecciones que la hacen vulnerable, pero que a la vez dejan abierta la posibilidad para su perfeccionamiento. Más aún, si buscamos eficiencia, eficacia decisional o crecimiento y desarrollo económico, una dictadura puede aportarla en mayor medida. El precio de la democracia puede ser la mediocridad. En Estados con instituciones débiles, la apertura a la participación política, mediante instituciones expresamente electorales, puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington (2006, pp. 13-91), el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria.

Tanto la eficiencia como otros conceptos asociados (economía, eficacia, valor y cambio de gasto), concentrados en los costos, están a punto de alcanzar una plaza sólida en la práctica administrativa y en la retórica política.

La eficiencia es un concepto menos claro de lo que a primera vista parece: las consideraciones políticas y técnicas siempre están entrelazadas cuando se busca mayor eficiencia. Los juicios políticos son necesarios al momento de decidir cómo buscar aumentos en las razones de eficiencia, bien mediante el aumento de *outputs*, bien mediante la reducción de *inputs* o bien haciendo ambos al mismo tiempo. Los juicios políticos aparecen también al establecer el periodo necesario para producir estos resultados. Invertir en el capital humano por me-

dio de la reorganización, de la formación, de la instalación de los procesos de información produce grandes beneficios a largo plazo.

La política, en resumen, establece limitaciones al mismo tiempo que indica lo que se pretende optimizar. Las positivas connotaciones políticas de una eficiencia pierden su fuerza cuando se evidencia que la práctica no sigue a los preceptos; en ese caso, la eficiencia se convierte en una palabra inoperante si los resultados son significativamente ineficientes.

Aunque también la palabra eficiencia suena incorrecta cuando en la práctica se le iguala con la eficiencia medible, esto porque los beneficios económicos se identifican más fácilmente que los beneficios sociales; además de que los esfuerzos para mejorar la eficiencia hacen que tengan que redefinirse los criterios de actividad para que se puedan medir sin dificultad. Después de todo, buscar la eficiencia degenera en un juego de números.

La diversidad de las funciones del gobierno, los problemas para mejorar objetivos y las dificultades para establecer y mantener el orden de importancia son un desafío para la eficiencia en aquellas administraciones que no puede evitarse.

La ineficiencia productiva ocurre cuando las organizaciones fracasan al intentar reducir los costos por mala gestión; está claro que esto es relevante para la gestión pública, no obstante, la actual política de cambio para privatizar y subcontratar está hecha con la idea de aumentar la eficiencia en la designación de recursos y reducir la ineficiencia productiva; la eficiencia de la administración pública depende más de la actuación de las organizaciones que de la acción del mercado.

Desde otro punto de vista, cuatro son las razones de ineficiencia productiva que privan en la administración pública: 1) los resultados son difíciles de definir, y más aún de medir; 2) los indicadores de los resultados disponibles son imperfectos por su imposibilidad de recoger diferencias cualitativas de las actividades; 3) los incentivos y las oportunidades de los directivos para buscar reducir los costos son limitados por los acuerdos y las reglas que determinan la discreción de su gestión, y 4) los administradores se enfrentan con estas incertidumbres evitando la tarea de la evaluación.

La eficiencia por lo regular se define en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para gestionar el cambio, por ello se pone un fuerte acento en la flexibilidad.

De ahí que la gobernanza se desempeña dentro de un contexto altamente político, caracterizado por múltiples valores que presionan a quien toma decisiones. Se entiende así que la política no sólo es un fenómeno general y típico de cualquier organización, sino que también es un fenómeno macrosocial de correlación y distribución de poder tanto en los partidos políticos como en los grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático. Cabe recalcar que ese contexto democrático debe darse en un Estado de derecho y con un verdadero equilibrio de poderes, pues de lo contrario no se puede hablar de democracia.

La gobernanza enlaza al gobierno y a la administración pública, por lo que se define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objeto es crear, diseñar, implementar y evaluar diversos cursos de acción (opciones de gobierno) para atender, regular y responder a las también diversas necesidades que plantea el ciudadano. Los análisis en materia de gobernanza no pueden sustraerse a sólo ser prescriptivos: deliberadamente, al menos, deben serlo por deducción. Esta razón es la más importante para mantenerse cerca de las realidades empíricas: la prescripción no puede separarse de la descripción: la ejecución de un proyecto público es el resultado de acciones puestas en marcha por una serie de organizaciones estratégicamente inter independientes.

Algunas organizaciones estratégicamente interdependientes están conscientes de que su comportamiento dependerá del de las organizaciones consideradas como competencia. Las acciones de un gerente dentro de este escenario, por lo tanto, deben reflejar su entendimiento acerca de cómo encajan dentro del conjunto de organizaciones. Esa comprensión es la base para determinar sus movimientos en el escenario. Pensamos que hay una necesidad cada vez mayor para adaptarse al cambio y hacer frente a nuevos problemas ante un entorno rápidamente cambiante. En cuanto instrumento de gobierno y regulación de la organización, la gobernanza es producto de una negociación entre sus miembros, la expansión cristalizada y codificada de una relación de fuerza y de un convenio entre participantes; al mismo tiempo, sus funciones son fijar ese convenio.

En consecuencia, sus características están estrechamente vinculadas con las prácticas de los participantes (desde dirigentes hasta eje-

cutantes), prácticas que a su vez remiten a las aptitudes de organización de aquéllos, es decir, a su capacidad cognoscitiva y de relación para participar en el juego de la cooperación y el conflicto que tiene lugar en la organización.

La gobernanza es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos; como está a cargo de la administración pública, se convierte en el punto básico del proceso de gobierno. Las organizaciones modernas actúan dentro del ámbito de un mundo de cambios por la convergencia de una variedad de actores cuya participación, dentro de la noción de aldea global, ejercita las influencias en su seno.

Las condiciones actuales reclaman reconceptualizar a fondo las organizaciones; hoy en día más configuradas y flexibles para encarar los cambios tecnológicos, las transformaciones del mercado y otros factores limitantes en los que las nociones jerárquicas son refractarias. La administración tradicional distingue el planteamiento y la ejecución, mientras que las fallas de la organización se acreditan a la segunda, la administración moderna las concibe dentro de un proceso integrador.

En ambientes determinados por inestabilidad, riesgo, incertidumbre, terminales múltiples y bifurcaciones, la administración pública requiere de una profunda revisión conceptual. En el inicio del siglo XXI, la capacidad de la gobernanza consiste en un recurso técnico para el desarrollo de las sociedades, pero al mismo tiempo limitado, pues tiende a desenvolverse a escala internacional y en ese sentido Iberoamérica tiene necesidades imperativas, urgentes e impostergables. Una gobernanza de ese tipo será un puntal para la democratización de la región, pues dará transparencia a los actos políticos y ampliará los espacios de participación ciudadana para la protección de los derechos humanos (Sahuí, 2009).

Actualmente, el gerente público principalmente se desempeña en el proceso de gobierno y administrativo de la administración pública, aunque sus ámbitos de ejercicio profesional son más variados y diferenciados, hasta extenderse a los grupos emergentes de la sociedad civil.

La gerencia pública, como la privada, aparece dentro de un contexto organizacional que le permite ciertas características universales, por eso el gerente público necesita saber ser gerente, entendido éste como el reclamo de medidas de adaptación, corrección, perfecciona-

miento o desarrollo de los procesos administrativos de previsión, planeación (objetivos, métodos, procedimientos), decisión, estructura (organización y tareas), coordinación, integración, control e información. Al mismo tiempo, hay algo eminentemente típico de la gestión pública a causa de su inserción dentro de procesos políticos más amplios que le dan su razón de ser.

Es posible, además, que las semejanzas crezcan con los procesos de globalización económica, no tanto porque las organizaciones públicas pierdan carácter como tales, sino porque lo público tenderá a afectar de manera directa la acción administrativa, superando el ámbito organizacional y su entorno inmediato para desarrollar una visión ecológica de la gestión pública. En el centro se encuentra el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos. Un primer ámbito ecológico incluye el marco organizacional de estas actividades: el administrador está inmerso en una organización cuyas dinámicas propias influyen en su desempeño administrativo.

El segundo ámbito considera el marco político del quehacer organizativo: la organización pública está inmersa en un sistema político desde las políticas; son, por lo menos, en teoría el resultado de un proceso democrático que influye claramente en las dinámicas organizativas. Aquí el carácter político del entorno de la organización pública especifica el quehacer administrativo y lo diferencia del caso privado.

El tercer ámbito es el marco socioeconómico regional: la acción política corresponde a una unidad territorial y cultural, cimentada en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares; al mismo tiempo conformada por diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan en mayor o menor medida en la dirección del país.

Aunque ambos tipos de organización pública y privada se encuentran afectados por las dinámicas de este último ámbito, su efecto es diferente en cada caso pues especifica prácticas sociales distintas para cada tipo de gerente. Por último, el marco internacional, tanto regional como mundial, donde encontramos el acontecer nacional.

Los nuevos escenarios en los que la gobernanza se desenvuelve reclaman la distinción curricular de los niveles educativos, esto en función de los requerimientos profesionales del gobierno, es por una gama de nuevos grupos civiles colectivos cuya iniciativa privada es

más participativa y las relaciones en el sector público son más complejas y estrechas.

Dentro del sistema político se observa que la misma política tiende a transformarse, aunque lo palpable es una transformación de un modelo de hacer política. Uno de los indicadores de dicho proceso viene representado por la emergencia de nuevos actores y de nuevas pautas de acción, que por su propia naturaleza y lógica ponen en entredicho la política institucional tradicional, encabezada por los partidos. Dicho proceso supone una reestructuración de los términos, de los marcos y de los propios universos políticos de los ciudadanos.

Por lo tanto, el nuevo esquema que se requiere no se limitará a desarrollar únicamente a través de los actores tradicionales (clase política o partido político), sino que actualmente, ante el cuestionamiento y desencanto democrático, observamos la emergencia de un variado conjunto de actores que se presentan como el nuevo modelo de hacer política en algunos de nuestros países de América Latina, construido por figuras ligadas al espectáculo, a los medios de información, a la carrera diplomática, entre otros ámbitos.

Lo relevante y común a estos actores es su carácter *extra partido*, es decir, que en su mayoría no tiene carrera ni clara vinculación partidista, son lo que ciertos autores han denominado *outsiders* (Cansino, 2009), esto es, personas no sólo ajenas sino también contrarias a la clase gobernante y a los partidos, personas que hacen fuertes críticas a las instituciones democráticas, principalmente contra los partidos y que combinan una suerte de discurso neopopulista con una práctica o gestión neoliberal.

Para Weyland (1997) y Calderón (2007), tanto el neopopulismo como el neoliberalismo buscan ganarse el apoyo de las masas, sobre todo entre los grupos no organizados del sector informal, mientras marginan a las organizaciones autónomas de los estratos más acomodados y atacan a la clase política.

La *antipolítica* y el *neopopulismo* en nuestro país van de la mano, pues ambos fenómenos tienden al desarrollo de una forma de hacer política que, en su esencia y práctica, prescinde de los partidos políticos, los actores tradicionales del régimen democrático y además, su lógica y su proceder no son, en lo más mínimo, de carácter democrático. Lo irrefutable es que los cambios ocurridos en las formas de hacer política han variado: ahora se desarrolla una suerte de personali-

zación de la política, esto es, que la política ya no se lleva a cabo institucionalmente, sino personalmente, se trata de *outsiders*, mesías de la política o líderes (Welp y Whitehead, 2011).

La personalización de la política se desdobra en un escenario de agotamiento de las estructuras partidistas, así como de un malestar en la vida pública (Maestre, 1994), de cuestionamiento y de rechazo a la política llevada a efecto por la clase política tradicional.

Carina Perelli (1995, pp. 117-141) sugiere que la llamada personalización de la política y del poder se desarrolla en un espectro con las siguientes características: 1) crisis del partido político por la falta de representatividad ciudadana o pérdida de su identidad; 2) desconfianza en el viejo liderazgo que aparece desacreditado por diversas razones; 3) necesidad en buena parte de la población de un mensaje de esperanza y cambio; 4) existencia de una persona dispuesta a encarnar el liderazgo, sin demasiadas ataduras, que puedan tener una fácil comunicación con las masas, y 5) propuestas de acción vagas, que implican sustancialmente la realización de una actividad simbólica que tiene en cuenta los intereses populares.

Norbert Lechner (1996) revela una situación de desbordamiento institucional, en la cual la política rebasa las instituciones y se instala de esa forma en redes informales (líderes, organizaciones y pequeños grupos, entre otros), lo que pone de manifiesto que la toma de decisiones ya no radica únicamente en el seno de las instituciones sino que trasciende a esferas reducidas o individuales.

La caracterización de la llamada política es el apego a discursos emotivos de compromiso con el cambio y la crítica a las instituciones democráticas tradicionales, anteriores al periodo actual, al tiempo que promueven programas de gobierno de tipo liberal. Estos rasgos constituyen una característica distintiva del populismo tradicional, que ha sido definido como *neopopulismo* (Vilas, 2003) y en estos nuevos liderazgos, “encontramos la encarnación de los caudillos electorales de la posmodernidad” (Vilas, 1994, p. 323).

En México, Vicente Fox; en Perú, Alberto Fujimori; en Venezuela, Hugo Chávez; en Bolivia, Evo Morales; en Argentina, Saúl Menem, surgieron y se presentaron como mesías y salvadores de su país. Estos casos expresan el paso de una representación institucionalizada a una representación personal. Luego entonces, la crisis de representación es provocada por los avatares causados por la postmodernidad.

Frente a estos escenarios de confusión, incertidumbre y personalización de la política, con la consecuente disminución del papel de las instituciones formales, estamos obligados a asumir, como tarea principal, la de repensar críticamente y revalorar en toda su dimensión el papel de las instituciones. Lo cual supone, más allá de la reforma, modernización administrativa o innovación gubernamental, un trabajo de ingeniería política, acompañada de un rediseño en el marco de nuestras propias organizaciones e instituciones: partidos, poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Los derroteros del Estado dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. El cambio político –como expresión de la alternancia política estable y duradera– y la denominada reforma del Estado –de sus organizaciones y de su administración pública– no se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Un nuevo arreglo institucional debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Esto necesariamente debe incluir transformaciones significativas.

En primer lugar, superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas, que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral y de partidos, incrementar la información y transparencia, diferenciar y especializar la función pública, facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres, continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-adminis-

trativa, erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos a través del desarrollo y consolidación de un servicio profesional de carrera, garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley, y por último, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos.

En segundo lugar, superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en auténtica economía institucional, única hoy capaz de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo.

Una vez que las perspectivas teóricas del Estado de bienestar mostraron su inconsistencia por las crisis financieras y económicas de los Estados, con una vanguardia en su economía de libre mercado, ahora la mirada se dirige al institucionalismo económico, cuya aportación permitirá disminuir la incertidumbre a través de un conjunto de instituciones que le permitan al Estado garantizar ciertos márgenes de gobernabilidad a los ciudadanos. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural u organizacional, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad. Esto conlleva a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por el otro, crear cuando proceda marcos reguladores más eficientes. Para que los marcos reguladores sean creíbles, es necesario eliminar el riesgo de su alteración arbitraria, a través de un régimen de legalidad y responsabilidad administrativa dirigido con jueces y tribunales creíbles.

Y en tercer lugar, salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, salud, educación y la previsión social. Para todo ello hay que replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para cons-

truir y crear redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes de lo social.

Las tres transformaciones planteadas exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Es necesario considerar al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

Frente a la crisis y desfase institucional que registra el país, el institucionalismo es partidario de construir instituciones más funcionales, más democráticas y más modernas, de acuerdo con las realidades políticas, sociales y económicas que registramos. Además, con un rediseño institucional estaremos asegurando el avance y profundización de la democracia, siempre y cuando se insista en corregir los errores y trastornos del funcionamiento de nuestros partidos, sindicatos, administración pública y gobierno en sus diferentes ámbitos.

3. Gobernanza y representación

Los gobiernos no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. No obstante, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde prevalecen fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Esta tarea del Estado –hacer que ocurran las transformaciones sociales– es la que debería constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado. Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Ciertamente que todos los Estados modernos cumplen algunas

funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica, no obstante, los Estados cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas.

Estas tareas transformadas de los gobiernos, dirigidas a lograr grandes adelantos, que van desde el estancamiento hasta un rápido ascenso, mientras se enfrentan a un fracaso singular, se alejan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y a los esfuerzos tradicionales internacionales de reinventar el gobierno en Europa y Estados Unidos (Kliksberg, 2001).

Los requerimientos de grandes adelantos en América Latina, difieren radicalmente de los esfuerzos para conseguir la eficiencia, la efectividad y la reducción del gasto público. Para ello es necesario que las medidas que se adopten se aparten de las rutas usuales de la reforma administrativa. Igualmente son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos, pasados y presentes, observados en la región para modernizar el Estado.

Pensamos que estas medidas no son las únicas, puesto que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos que cumplan con un código de ética estricto, pero a la vez contar con buenos sueldos y prestaciones para con ello compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

Para eso es necesario tener una visión de largo plazo; los estudios que se han efectuado, y que están disponibles, sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado, indican que la mayoría de ellos gastan mucha energía y parte de su tiempo en microasuntos, que en un momento dado pueden ser muy importantes pero seguramente no tendrán ninguna repercusión en el futuro. Esto también se aplica a los principales ministros y funcionarios de alto rango.

Como no consideramos al Estado como un organismo cuya gobernabilidad necesita ampliarse para que actúe más efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad, sabemos que los problemas de gobernabilidad no ocurren por *exceso de democracia* o por el peso excesivo de las demandas sociales: más bien, por la falta de una administración pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la

sociedad, pero no como una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad.

La rápida transformación de la sociedad requiere una intervención selectiva entre los principales impulsores del futuro, en algunas medidas para reducir los efectos *antagónicos*. Para lograr la transformación acelerada es necesario añadir, adicionalmente a las grandes estrategias ya mencionadas, un alto grado de capacidad de seguimiento para identificar los principales cuellos de botella que necesariamente deben removerse.

Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas, los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Cuando hablamos de administración no sólo nos referimos a la pública, dado que el crecimiento de todas las actividades administrativas (públicas, semipúblicas y privadas) sobrecargan de manera extraordinaria los recursos financieros y humanos, que ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. Debemos adaptarnos a las nuevas circunstancias, donde la influencia no sólo es dentro de las organizaciones, sino que su entorno también influye en ellas.

De forma similar, las mentes centrales de los gobiernos, en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulación y provisión de servicios, por lo que queda poco espacio para el pensamiento y acción estratégicos. Es indispensable reducir esas sobrecargas transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor en otro sitio, y así pasando por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente, y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la administración pública, sino también a la industria y a las relaciones de poder; por ello podemos decir que ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que podríamos llamar una nueva cultura de la administración pública.

Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente que ejecutaba las decisiones adoptadas me-

diante el debido proceso democrático, no corresponde ya a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para aplicarlo a la complejidad del mundo moderno (Sahuí, 2009).

4. Gobernanza democrática y ciudadanía

La gobernanza y gobernabilidad son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima, sino en la negociación y la asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas. Bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza internacional o bien actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos.

La visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino. La participación social se define como un derecho humano y una necesidad apremiante para el cambio, como la participación en el desarrollo, en la necesidad de reconocer el derecho que todo ciudadano posee, en su doble calidad de individuo y miembro de un grupo de interés (Tomic, 1987, p. 159).

Esto también significa que la sociedad debe garantizarles a los ciudadanos dos cosas simultáneamente: primero, los suficientes canales institucionales que le permitan intervenir en las decisiones y actividades que afectan su condición social; segunda, el acceso a los medios y recursos indispensables para aprovechar plenamente esas oportunidades. Mills (1991, p. 59), por su parte, no es tan optimista y establece una clara separación entre público y masas para explicar la acción social. En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad, en consecuencia se derivan acciones.

Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten sus preocupaciones personales en cuestiones sociales,

desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario, en una sociedad de masas la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales: el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son la inseguridad y la desorientación. Mientras el público se organiza para defender sus causas, vieja tendencia de canalizar sus demandas en la agenda de los partidos políticos cada vez va quedando en el pasado por la ineficiencia que han demostrado; su capacidad resolutoria y de convocatoria, es claro que pierde terreno día con día.

Como tentativa a este vacío aparece la respuesta de Havel (1991, p. 79), en el sentido de crear *partidos no políticos*, que tomará vigencia, tal como lo demuestra el cada vez mayor número de organizaciones civiles que han surgido en todo el mundo con los más diversos fines: nos referimos a las organizaciones no gubernamentales. Numerosos defensores de la participación de la comunidad estiman que las poblaciones comunitarias avanzarán más si están separadas del patrocinio gubernamental. En efecto, algunos creen que debe oponerse resistencia a cualquier tipo de participación externa, lo mismo que las comunidades deben encontrar soluciones autónomas para sus problemas.

La diferencia entre participación inducida, coercitiva y espontánea es que la participación espontánea es la más deseable, puesto que depende de la iniciativa local y del esfuerzo voluntario, además de que emula las tendencias contrarias a la participación, inherentes al apoyo externo. Al movilizar el apoyo local desde adentro, la participación espontánea fortalece la comunidad y promueve el desarrollo auténtico (Calderón, 2007).

Hoy, la administración pública debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los ciudadanos se encuentran cada día más politizados e informados. Ya no es una sociedad silenciosa, ni pasiva y mucho menos indiferente, sino lo contrario: más activa, organizada y emprendedora. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, como tampoco ineficiencias sin explicación o insuficiencias recurrentes: ahora reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo que obliga a la gestión pública a introducir cambios que sustenten un eficaz sistema de redes.

La ausencia de una administración democrática produce incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos burócratas. Ambos, muchas veces se tratan públicamente como autointeresados, distantes del bien social y administrativamente ineficientes, en consecuencia, la población ve las estructuras administrativas del gobierno como algo inadecuado, incluso se atacan las propias funciones del gobierno. Por eso, de manera concomitante a las propuestas legales y reformas administrativas, buscan la credibilidad de la población en cuanto a la capacidad administrativa de los gobiernos con el fin de responderle a la sociedad, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental.

En el mundo contemporáneo, las bases para una gobernanza democrática tienden a ser determinadas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas, los ideales y la mejor profesionalización del servicio público. Esas conquistas necesitan complementarse y diariamente destacarlas con las acciones del gobierno; es necesario también establecer el uso del poder político-administrativo dentro de los límites del bien común, además de garantizar mecanismos de participación, supervisión y control que faciliten el uso democrático del poder.

Aún son necesarias las acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas del interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos. En esas acciones se le exige al Estado, tanto en sus funciones tradicionales como en las de justicia y seguridad pública, sin olvidar algo sumamente interesante en el mundo de hoy para hacer más eficientes las políticas sociales, como salud o educación. Ahora se trata de perfeccionar los mecanismos con los que se formulan y ejecutan las políticas públicas, además de con los que se institucionaliza una nueva relación entre la administración y la sociedad, empero, la eficacia de implementar esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico.

La administración pública contemporánea, a pesar de ubicarse en un contexto de mayor riqueza y conquistas administrativas, no es inmune a las presiones por más y mejores servicios. Por un lado, los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales.

Por otro lado, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva administración pública, registrándose, incluso, tendencias sobre un nuevo papel del Estado en la sociedad. Se trata de tendencias verificadas a lo largo de los años y colocadas en debate público por la prensa diaria. No están constituidas por factores coyunturales que se evaporan rápidamente, sino por elementos que fabrican el molde social, económico y político en el que se constituye la administración pública moderna.

Entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, actualmente se pueden destacar los siguientes: determinadas por formas democráticas de administración gubernamental, nuevas expectativas sobre un desempeño eficiente y eficaz de la administración pública, demandas por más y mejores servicios por parte del gobierno, aceptación de un nuevo papel del Estado con redimensionamiento de sus funciones, presión para desconcentrar la máquina administrativa del Estado o descentralizar la gestión pública comunitaria, mayor politización de funcionarios que, como clase o grupo, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública, presiones para reconstruir la ética en la gestión de los asuntos públicos, y demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

La gobernanza democrática propone una nueva base de acción y legitimidad en la administración pública. Esa legitimidad ahora depende menos de la racionalidad administrativa de origen tecnocrático y más de las nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político.

Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente pasará en las acciones gubernamentales. La aceptación del concepto de gobernanza democrática, incluyendo la perspectiva clásica de los derechos individuales más abstractos (como libertad e igualdad) adicionada a la perspectiva moderna de derechos colectivos concretos, requiere una administración pública eficiente y eficaz que los garantice.

La legalidad y eficacia de la administración pública en el área social deben llevarse a cabo haciendo que el gobierno establezca lazos más democráticos con la sociedad y defina los límites y compromisos de sus funciones. De esta manera, la gobernanza democrática procura

nuevas formas de control sobre la decisión pública, gracias a la vigilancia del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es posible garantizar la congruencia entre las demandas de la sociedad y los programas de gobierno.

En este sentido, moderadamente se procura adicionar a la práctica tradicional de controles burocráticos y órganos legislativos, la expectativa de tener cada vez mayor participación por parte del público. Ambas dimensiones envuelven cuestiones administrativas importantes que deben considerarse en la medida en que mayor sea la democracia de la administración pública. Es necesario recordar que aun en situaciones de práctica democrática avanzada, la intervención directa del público es un elemento muy eficaz para evitar la alineación, autointerés burocrático y tecnocrático. Los controles políticos de los gobernantes, pese a ser lectivos, no son suficientes para incorporar valores correspondientes a clientelas específicas y a grupos sociales. En consecuencia, se presenta una localizada participación comunitaria para incorporar insumos políticos a los originales órganos políticos y legislativos.

Los mecanismos de supervisión, principalmente por parte del legislativo, cada vez son más insuficientes, tanto en países de prácticas democráticas avanzadas como en sociedades poco acostumbradas al ejercicio parlamentario. Los intereses comunitarios hoy giran en torno a los órganos prestadores de servicio y se les encargan completamente a una burocracia cada vez más compleja y viciada en cuanto a decisiones tecnocráticas. Por lo tanto, es necesario perfeccionar los mecanismos de participación del público y desarrollar un nuevo punto de vista de la función pública entre administradores del área gubernamental.

5. Ciudadanía y capital social

La ciudadanía no solamente es una condición legal o de la delimitación de los poderes estatales, del reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de derechos y obligaciones del individuo, de un pacto político y del consentimiento de un tipo de dominación, en suma de un conjunto de instituciones civiles. Es también necesaria una historia, una cultura, una lengua o una forma de vida compartida,

es necesario un sentido de pertenencia, una forma de participación, que se comparta un conjunto de instituciones cívicas.

La ciudadanía se constituye como los datos o antecedentes históricos planteados como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores sociales; las características de los vínculos como un todo tienen la propiedad de propiciar interpretaciones de la conducta social de los actores implicados. De ahí la plausibilidad manifiesta de una teoría de la sociedad civil, entendida como un entramado relativamente complejo de instituciones y conectado con una tradición histórica de varios siglos. La primacía de la ciudadanía, es la recuperación histórica del proceso de formación de un Estado democrático. La construcción de una sociedad civil es fruto y resultado de radicales transformaciones sociales, del tránsito de un sistema político autoritario a otro democrático (Ramos, 1997).

La ciudadanía es la tradición histórica del problemático concateñamiento de las virtudes cívicas y civiles (deliberación, participación, acción y solidaridad), y el entendimiento de un nuevo marco institucional. Es el horizonte de un mundo plural, abierto y ciudadano, el compromiso y necesidad de asumirlo interactúa en una generación de virtudes cívicas y civiles e instituciones en una naciente democracia liberal de derecho. El grupo humano que protagoniza la resistencia y revive los principios clásicos de la ciudad, son sin duda alguna los burgueses que en tanto agentes ciudadanos y económicos (particulares), han aportado su deliberación política, su contribución económica, su participación en los asuntos del gobierno y –ocasionalmente– juegan su vida y fortuna por una causa común.

En este sentido, el concepto de sociedad civil incluye a la esfera pública y a las instituciones sociales. La esfera pública es parte de la sociedad civil porque ésta se compone de un conjunto de agentes involucrados simultáneamente en actuaciones o asuntos públicos y privados, que sólo pueden conciliarse mediante un debate público (virtudes cívicas o ciudadanas), mientras que las instituciones sociales, incluyen al conjunto de asociaciones voluntarias que cooperan entre sí (virtudes civiles o particulares). Dentro del esquema, el Estado y la sociedad están separados y a la vez involucrados, puesto que el Estado, por un lado, es un aparato coercitivo, demanda de la sociedad su consentimiento y obediencia hacia su autoridad, y por el otro, garantiza una serie de servicios públicos a la sociedad. Mediante esta relación

de mandato-obediencia se configura las distintas modalidades de intercambio entre el Estado y la sociedad: rechazo, consentimiento y aceptación.

El optimismo sobre el fortalecimiento de la sociedad civil integra algunos excesos. La fórmula puede sugerir: a mayor Estado, menor sociedad civil; y a menor Estado, mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana otro, y a la inversa. La primera idea se asocia a una perspectiva liberal, donde la sociedad es civil porque el individuo es autónomo frente al Estado y este a su vez se aleja del individuo por su condición de Estado de derecho, mientras que la segunda, implica un existencia de la sociedad civil, a través de una acción combinada de las instituciones sociales, políticas y económicas en una esfera pública, es decir, la sociedad civil existe de manera plena cuando el Estado forma parte de una sociedad civil en el sentido uno, de lo contrario adquirirá una forma precaria o mitigada, como los regímenes totalitarios. Para esta última, el modelo corporativista es un claro ejemplo.

La formación y la experiencia compartida son dos importantes recursos para hacer ciudadanía, para hacer que las personas se ajusten a los cambios culturales: por consiguiente, es insuficiente el diseño e implementación de programas que estimulen la participación o formación de ciudadanos. Cuando hay armonía entre una estrategia, suficiente conocimiento de los problemas empíricos, entrenamiento de las personas que participan en el cambio cultural, un conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales se tiene acceso a los recursos escasos que facilitan la toma de decisiones las probabilidades de conformar un capital social que garantice la presencia de una comunidad cívica y el funcionamiento de las instituciones democráticas aumenta.

Para Bourdieu (2001), las diferencias de todos los integrantes de la comunidad, que se comparten por la preocupación a través de redes o de relaciones más o menos numerosas con el ánimo de reunirse, es una clara condición indicativa de un capital social. Por otra parte, Putnam (1993, p. 167) sostiene que las instituciones democráticas deben ser responsables y eficientes, ser sensibles a las demandas sociales y efectivas para conseguir los objetivos planteados en un contexto con recursos escasos. Para Putnam, el contexto sociocultural en el que una comunidad se desenvuelve es producto del patrón histórico. La historia es un factor que causa la existencia de una comunidad cívica. La confianza, las redes y las normas que pueden mezclar la eficiencia

social para facilitar las acciones cotidianas constituyen al capital social y a la principal causa del funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas.

La condición ciudadana de las actuales sociedades se debe en buena medida al funcionamiento de amplios conjuntos de redes interconectadas por redes físicas a través de un soporte telemático, en el cual circula un conjunto de valores y datos individuales y colectivos, personales y grupales, que se pretenden compartir para tratar de incidir en la toma de decisiones de carácter político, económico o social. Se comparte información y experiencias con la intención de establecer una coordinación y cooperación que permita el beneficio mutuo y con la incorporación de ciertas normas y valores formalizar los beneficios (Requena, 2008). El capital social es la herencia sociohistórica que se acumula de generación en generación y que permite conectar el pasado con el presente y el futuro de las sociedades, compartir una serie de vínculos, cuando los tipos de vínculos ciudadanos se amplían, se puede constituir una ciudadanía. El capital social no es la ciudadanía, está relacionado o es su consecuencia.

El capital social es un conjunto compuesto de diferentes entidades, las cuales presentan dos elementos en común, por un lado, es resultado de las estructuras sociales, de todo aquello que es más o menos común a dos o más sistemas, y por el otro, la facilidad con la que los actores individuales y colectivos generan una acción dentro de una estructura social.

Sin embargo, el problema difícil e inmediato suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones, y es la consecuencia de una serie de éstas; no habrá innovación sin innovadores.

Si los líderes no son innovadores, por lo menos deben contar con el apoyo indispensable de los innovadores locales como parte de su personal subordinado; pero mucho cuidado con apartarlos como miembros de una clase superior: debe propiciarse que se involucren en el entrenamiento de su personal, a la vez que se beneficien con otro tipo de programas con entrenamientos muy específicos sobre el mismo tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.

El entrenamiento de los líderes es una verdadera necesidad, que debe ocurrir después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia en desarrollo organizacional. Ciertamente necesitaríamos varias generaciones de este tipo de

innovadores entrenados en el análisis, diagnóstico y orientación del cambio, lo mismo que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción. En la administración pública no disponemos de una relación entre programas y sus resultados de estos medios son vagos, las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo cual conduce a incrementar la cantidad de procedimientos y formalismo.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, se debe formar y capacitar a las personas que participarán sin que tengan que esperar instrucciones: cambiar el comportamiento de los rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en revolucionar el comportamiento, para responder a esa complejidad el Estado debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización debe responder a la complejidad, desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos.

Ordenarles a las personas que cambien no funciona. Construir una nueva cultura pública implica: cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y desafíos.

El conocimiento es la clave para transformar sistemas humanos y la acción pública. Esto plantea una gran paradoja, porque el desempeño individual de cada ser humano, resultado de su comportamiento frente al contenido de su cargo, atribuciones, tareas, actividades o inactividades depende de un proceso de mediación e integración entre él y la institución. La institución está colocada como el medio donde el individuo satisface o no sus necesidades. Y es de esa satisfacción o insatisfacción de necesidades que dependerá su motivación en la tarea, su dedicación y desempeño. Pero aún hay otra dimensión potencial para utilizar los conocimientos: se trata de compartirlos con los actores que cargarán con la mayor parte de la modernización. El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce a los ciudadanos a los que se sirve más resultados positivos. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato, cara a cara.

En consecuencia, el esfuerzo debe hacerse dirigido en tres direcciones: la preparación, evaluación y entretenimiento. Si queremos lograr un cambio en la forma como se toman las decisiones, tenemos que transformar primero la actitud de los miembros y sus relaciones

interpersonales, un gasto exorbitante y mal conocimiento para la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación.

Hay incertidumbre y desorientación, con una cierta dosis de intuición, sobre la ética, su funcionamiento, sus responsabilidades y la rendición de cuentas. Inmersos en esa crisis de confianza y legitimidad, los líderes con capacidad de dirección y voluntad para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tenga credibilidad externa e interna escasean.

El cambio organizacional es la capacidad de percibir y atender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y la institución, de adaptarse a las sugerencias de los hechos nuevos y, si fuera posible, anticiparse a la llegada de los cambios, los nuevos hechos pasan a ser una condición vital.

El proceso de cambios dentro de las instituciones es una característica de organismos vivos. Vida es sinónimo de cambio. Por ello, las instituciones públicas o privadas tienen que adaptarse a los cambios externos e internos, y para hacerlo tienen que introducir cambios en sus estructuras.

Es debido a ello que el estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés, sobre todo en aquellos países más vulnerables a los cambios internacionales. Por eso es aventurado afirmar que el cambio y la complejidad organizacional no son el signo de nuestros tiempos. Se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones, desde diversos puntos de vista; sin embargo, es necesario determinar cuáles son los puntos referenciales que originan el cambio, se puede partir desde tres categorías de análisis: eficiencia, eficacia y legitimidad.

6. Nota final

Los modelos de democracia reclaman de la revisión de dos momentos. Por un lado, plantear cómo surge un sistema democrático, y por el otro, plantear cómo es posible mejorar sus condiciones y las de la propia gobernabilidad. La transición a la democracia no es un proceso único o uniforme, no siempre se involucran los mismos elementos, es decir, la correlación de variables no implica una necesaria relación de causa y efecto.

Las transiciones políticas no son el antecedente de un proceso de liberalización, a su vez la liberalización no es precondition obligada de la democratización. Los prerrequisitos de la democracia no son sus precondiciones. La consolidación de la democracia es cuestión de procedimiento, en esencia es una disminución de la incertidumbre a través de instituciones claras y reconocidas por todos.

La institucionalización de la democracia, de forma general, reclama de un sentido de identidad nacional, la construcción y adopción consciente de instituciones democráticas por parte de los actores políticos así como de los electores, abandonar la idea de los requisitos funcionales de la democracia, como son el índice de alfabetismo, las condiciones de estabilidad económica, los valores del ciudadano, una cultura estable y homogénea en todos los integrantes de la sociedad, por mencionar algunos, el país que intenta cumplir con todos los prerrequisitos, parece estar más cerca del estancamiento que del desarrollo, esto es, como hay varias causas habrá varios caminos hacia la democracia. Finalmente, es necesario que las distintas fuerzas establezcan un consenso pensado, deliberado y explícito sobre las instituciones democráticas que regirán la vida de la democracia, en la medida en que los distintos participantes, en el proceso político, se vean obligados a vivir bajo ciertas instituciones, se asegurará una tolerancia, habituación y una gobernabilidad democrática.

Resulta ineluctable repensar el sistema de partidos para fortalecerlo, desarrollar los espacios públicos para la contienda institucionalizada por el poder político y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales creíbles, transparentes y equitativos. Sin embargo, una reforma o conjunto de reformas electorales y la presencia de procesos electorales locales, estatales y nacionales, no son sinónimo de transición a la democracia, por más importante que puedan ser. No es identificable elecciones y democracia. Los procesos electorales son un medio para el ejercicio de la democracia, pero no la democracia misma: como tal tiene distintas formas de manifestación.

En nuestro pasado, los procesos electorales se han presentado con vicio, no obstante, la democracia está presente y materializada en distintas formas a las electorales. Hablar de la problemática de la democracia en México tiene al menos tres connotaciones: 1) el reconocimiento del agotamiento del sistema político; 2) el deterioro y crisis del sistema de partidos políticos, y 3) el reconocimiento de la ausencia

del marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales creíbles, eficientes y honestos.

Los cambios que hoy requiere la administración pública deben hacerse de manera radical, orientándolos a promover nuevas actitudes, a vencer todo tipo de inercias y a atender y resolver los rezagos que la ha mantenido alejada de su principal función: la relación Estado-sociedad.

Para lograr una administración pública moderna y eficiente, como lo demanda la población y como único elemento para lograr la productividad de la economía, es necesario orientarla al servicio, acercarla al interés y necesidades del ciudadano; es preciso que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios que vive y demanda el país, promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos y obligándola a que cumpla puntualmente con programas claros y precisos, especialmente en cuanto a la rendición de cuentas; buscando que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública, al tiempo que provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad creativa y productiva en el servicio a la sociedad.

Ahora la administración pública se vincula estrechamente con las categorías: grado de gobierno, gobernabilidad e ingobernabilidad. En el primer caso, el grado de gobierno, sólo se acredita y legitima si la sociedad consigue alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo que atenúe esas desigualdades.

En el segundo, el de la gobernabilidad, ésta constituye una condición de desarrollo administrativo y de la modernización política. Así, la institucionalización de la lucha de los contrarios vía la administración pública, se manifiesta por la capacidad con la que el Estado atiende y resuelve las demandas sociales. La institucionalización de los conflictos significa que con el concurso de la administración pública, los Estados tienen capacidad para asimilarlos y, mediante programas administrativos, disminuir las carencias sociales, atenuar aspectos críticos y resolver demandas en conflicto: la calidad de vida conseguida con decisiones y acciones administrativas permite que el conflicto político se regule de manera racional.

En el caso de la ingobernabilidad, la tercera categoría, la administración pública debe evitar que los problemas sociales y políticos permanezcan en la indiferencia estatal. En la medida que se gobiernan,

los Estados se alejan de erupciones que pueden desembocar en conflictos mayores. Evitar la ingobernabilidad significa que la agenda política de los Estados cubra la diversidad de los problemas sociales a fin de que la administración pública sea capaz de darles respuesta oportuna y eficiente.

La racionalidad del poder estatal tiene en la administración pública un punto de apoyo y orientación para asegurar la gobernabilidad de la sociedad, así como el grado de comunidad que el Estado encara. Una manifestación del quehacer gubernamental que permite relacionar al Estado con la sociedad civil, es sin duda la propia administración pública. El Estado es una organización que, con sus atribuciones y medios, procura el desarrollo de la sociedad; es desde luego un desarrollo inducido, orientado, deseado y esperado.

La suma de las prácticas estatales se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida, aunque también en resultados no eficaces. En uno y otro caso la administración pública es la que acierta o falla, sólo que si uno de los objetivos del Estado es vivir bien, obviamente es necesario que la sociedad también.

Las decisiones de Estado que conciernen a la administración tienen que ser además de oportunas, positivas y acertadas, debe poner mayor dedicación y transparencia tanto en los procesos de gobierno como en los procesos administrativos de sus instituciones. Ello involucra desde luego al conjunto de la administración pública. Las relaciones de poder, en este caso las administrativas, se apoyan en los sistemas de toma de decisiones de que dispone el Estado.

Los factores de poder influyen en las realidades administrativas públicas, por tanto, deben revalorarse en cuanto pueda contribuir a alcanzar o bloquear los programas que la administración pública debe de cumplir. En este sentido, el cuerpo burocrático responsable de la administración pública ocupa un lugar determinante para la orientación de la administración pública. Las decisiones políticas que se adoptan, o bien tienen en el cuerpo burocrático un aliado para una ejecución eficaz, o son un obstáculo infranqueable y mediatizador. De ahí que la administración pública sólo sea posible si la burocracia racionaliza y apoya sus procesos políticos y administrativos.

III

LAS FACETAS DE LA GOBERNABILIDAD: EFICIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

1. Presentación

Hoy en día, la necesaria institucionalización de la evaluación reclama de la innovación en algunas facetas de la vida humana, la cual se está ampliando considerablemente o se constituye como una norma constante de los gobiernos, que se enfrentan con las necesidades de adaptar sus estructuras a nuevas condiciones, demandas y oportunidades.

Este asunto adquiere particular importancia por los constantes cambios que se presentan en la sociedad actual y sus efectos sobre las organizaciones cuya propia turbulencia conlleva hacia la complejidad. Lo anterior se ha convertido en una categoría significativa para el análisis de las relaciones entre una organización y el mundo externo: la organización del gobierno y de sus instituciones se ven también afectadas por ella.

El cambio y el conflicto se han vuelto algo común en gran parte de las naciones, incluyendo las no occidentales. En el actual periodo de la historia, caracterizado por un constante proceso de democratización, el gobierno y sus instituciones constituyen un factor constante y dominante en la sociedad nacional e internacional. Como consecuencia, la participación del gobierno y la estructura burocrática han constituido un factor crucial en el control de esta turbulencia y una determinante

fundamental de la legitimidad del gobierno. Esta participación también significa que las instituciones deben reajustarse a las condiciones cambiantes, a las demandas y a las oportunidades, que varían drásticamente de un país a otro y que dependen de los sistemas sociales y políticos vigentes y del nivel de desarrollo nacional.

La gobernabilidad, como coherencia y flexibilidad política, requiere de varios momentos, demanda de una legitimidad institucional y de una eficiencia política y administrativa. El ejercicio de la dominación propia del poder político, sujeta a la valoración de los ciudadanos a sus instituciones, a sus integrantes y a sus resultados. La satisfacción o insatisfacción institucional, política y administrativa se puede trasladar a la evaluación de la vida democrática.

El presente apartado supone que cuando las normas, reglas, productos y valores de las acciones del gobierno no tienen una fuente legal o institucional clara, la legitimidad institucional de éstas queda a expensas de la eficiencia política y administrativa, toda vez que la racionalidad y legitimidad no se fundan en circunstancias instituyentes, sino instituidas e impuestas por las organizaciones cambiantes.

2. El gobierno como sistema

El esquema teórico que consideró a una organización como un sistema, es el modelo de *input* y *output*, éste plantea que el gobierno nutre su legitimidad de entradas o demandas, y su conversión interna en resultado o respuestas.

El modelo de sistemas también se ha usado para estudiar la totalidad de estructuras y procedimientos político-administrativos. David Easton (1996a) es el pionero en elaborar un marco de referencia para una teoría del sistema político, mientras que Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) desarrollaron un esquema para los sistemas políticos, considerando particularmente los estudios comparativos en materia política. El sistema administrativo, que funciona dentro del sistema político, se representa por la conjunción de las dependencias burocráticas, las secretarías, entidades paraestatales y demás organismos gubernamentales centralizados o descentralizados, así como sus procesos internos y externos. Al igual que el sistema político, el sistema administrativo se conforma a su vez de varios subsistemas. Kast y

Rosenzweig (1977) emplean el término sistema administrativo al referirse a estos subsistemas, es decir, la combinación de la unidad administrativa y todos los elementos y procedimientos que interactúan con la unidad. La actividad de cualquier parte de una organización afecta la actividad de cualquier otra.

En diversas funciones del proceso de conversión, el gobierno desempeña un papel central: sus subsistemas se incluyen en estas funciones en diversos grados. Los insumos internos son aspectos importantes del proceso. Las salidas se realizan a través de procesos de conversión: éstas pueden ser las iniciativas de ley sometidas a consideración del Congreso o Parlamento, decisiones ejecutivas, reglas y reglamentos, programas gubernamentales, mecanismos y reglamentos para el control y manejo de fuerzas sociales para el mantenimiento de los servicios de seguridad y orden público. Para estos casos, debe hacerse una distinción entre las salidas formales y las reales. Las primeras incluyen decisiones formales; las segundas, los efectos que estas decisiones tienen en la realidad. Las salidas de los subsistemas del gobierno son similares a las mencionadas previamente, pero también incluyen proposiciones y servicios a otras partes de la estructura: propuestas del gabinete, decisiones del ejecutivo del Estado o decisiones de los especialistas de los procesos gubernamentales (Easton, 1996b).

Se ha planteado que las demandas efectuadas por el medio ambiente –bien sean explícitas o implícitas–, así como los procedimientos e interacciones con la estructura gubernamental, pueden crear tensiones que den origen a una demanda y a la modificación de las estructuras y los procesos. Esto se aplica también a los subsistemas de la estructura. Las salidas que están dirigidas hacia la reorganización de estructuras y procesos se convierten en respuesta –o en desidia– de diversas partes o unidades de la estructura gubernamental y de los individuos incorporados a la organización.

Dos factores principales, en la relación sistema-medio ambiente, codeterminan los efectos del medio ambiente en las estructuras y procesos organizacionales del gobierno: el grado de apertura de la estructura gubernamental y el tipo de medio ambiente.

Respecto al primer elemento, éste nos permite observar en qué medida el cambio espontáneo o inducido de estructuras y procesos del gobierno son provocados o influidos por el medio ambiente. Esto

es determinante en la medida en que los miembros o grupos inmersos en la estructura gubernamental busquen y detecten señales del medio ambiente que sean relevantes para la propia estructura del gobierno. Al considerar los aspectos que se abren en las organizaciones e instituciones del gobierno, se devela un tema que ha sido tradicionalmente estimado como una debilidad fundamental de las burocracias políticas, sobre todo por su desinterés hacia las necesidades de la comunidad política. Este tipo de relación entre la sociedad y el gobierno causa importantes inercias para caracterizar cuándo las estructuras del gobierno son cerradas o abiertas.

Algunos factores que hacen explícita la apertura de los gobiernos hacia las demandas sociales, son los siguientes. En primer lugar, depende de cómo se compongan los altos niveles de la burocracia, qué valores predominen en el seno de la comunidad política, y qué tan plural sea la clase política que toma las decisiones. En segundo lugar, el marco normativo para la toma de decisiones, las habilidades y competencias de los responsables de diseñar políticas eficientes, y una correlación entre las demandas de la sociedad civil y el cambio organizacional de la estructura administrativa. En tercer lugar, la relación de las autoridades políticas con las estructuras administrativas, máxime porque la relación no siempre es simétrica, pues a veces un mismo agente cumple los dos roles (Morlino, 1985).

Respecto al segundo elemento, el tipo de medio ambiente impulsa el cambio organizacional en virtud de que éste es inducido desde el exterior del sistema. Desde esta lógica, las organizaciones que sobreviven a las presiones del medio ambiente se deben a la calidad y cantidad de sus recursos. En contraparte, las organizaciones cuya autonomía del sistema es relativa, son menos susceptibles a condiciones externas, al igual que a las oportunidades de cambio.

Esto puede también aplicarse a los subsistemas del gobierno. Si son relativamente independientes es posible que se vean menos afectados por influencias externas, lo cual no necesariamente limita su capacidad de cambio. Si la estructura gubernamental —en un sentido amplio— tiende a ser estática y conservadora, el grado de autonomía de un subsistema puede afectar favorablemente a su capacidad relativa para el cambio (Rustow, 1992).

El grado del cambio externo inducido también está determinado por la naturaleza del medio ambiente. Diversos esfuerzos se han rea-

lizado para clasificar los medios ambientes organizacionales (Mintzberg, 2002), de manera particular resaltamos la importancia de aquellos medios que contienen elementos comunes y que no son mutuamente excluyentes.

Hasta aquí, podemos decir que la explicación de la eficiencia política y administrativa que formuló el enfoque de sistemas, se fundó en una relación causal y formal. El ejercicio de la dominación propia del poder político precisa algo más que hechos, la eficiencia es también resultado de sentimientos y anhelos de los ciudadanos. En suma, es pertinente la necesidad de una estrategia sustantiva de planeación y ejecución de la eficiencia política y administrativa al interior y exterior de la estructura gubernamental. Los cambios y reformas improvisadas e incoherentes pueden resolver necesidades urgentes y temporales, pero representan respuestas vulnerables a la debilidad fundamental del sistema y desatienden las propiedades sistemáticas de la estructura gubernamental.

3. Eficiencia política y administrativa en el gobierno

El cambio y la transformación son inseparables de la naturaleza del individuo. Los contextos políticos, sociales, económicos y culturales con los que nació la administración pública clásica en el Estado de bienestar ya no son los mismos. Hoy en día la eficiencia y eficacia política y administrativa, como fuentes de generación y regeneración del Estado, son pieza clave en la forma de llevar la nueva gestión pública. A pesar de los constantes cambios, la administración pública perdura con otros principios y otras formas de operar, pero se mantiene intacta la necesidad de una fuente de legitimación y su proceso de gobernar (Arenilla, 2010).

En un primer momento fueron relevantes los elementos estructurales de las organizaciones del gobierno; la eficiencia política y administrativa se basaba en una eficiencia jurídica; la administración pública en buena medida cumplía sus funciones de vinculación y articulación social, a través de la atención de los viejos y nuevos problemas sociales con un mínimo de impuestos y con una política social fuerte. Los cambios en la estructura y en el poder, como producto de

las funciones que se le atribuía a la administración pública, fueron legalizados o formalizados. Los procedimientos se establecían con el ánimo de reglamentar y formalizar las estructuras e instrumentos legales, para proteger al ciudadano y a las instituciones de violaciones o abusos de poder (Blanco y Gomà, 2002).

En su momento, la eficiencia política y administrativa del Estado de bienestar no bastó con circunscribirse a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente del marco institucional formal. Buena parte de la administración pública, en efecto, atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteamientos tradicionales de las ciencias administrativas o jurídicas. Se comenzó a suponer que suele haber presente en todo gobierno capacidades y acciones para resolver un sinnúmero de conflictos de interés que surgen dentro del ámbito del sistema político. Las causas de la crisis del viejo Estado de bienestar adquirieron consenso, a ello contribuyeron las crisis financieras, la crisis del petróleo y los duros programas presupuestarios de la década de 1970 (Arenilla, 2011).

La eficiencia administrativa, en la versión de la nueva gestión pública, tiene como fuente de legitimidad el reconocimiento público, más que al apego formal o al esquema constitucional. El apoyo del ciudadano a un Estado, en buena medida, es resultado de un desempeño eficiente y eficaz, cuando se reduce la desigualdad, la pobreza, se fortalece el Estado democrático y la ciudadanía a través de la prestación de servicios, leyes, acciones y es complementado cuando el público observa que el desempeño de las decisiones es justo, es decir, cuando la gestión pública crea un valor (Barzelay, 2003). La corriente de la nueva gestión pública pone el centro de atención de la eficiencia administrativa en el logro de resultados o en el mejor manejo de los asuntos públicos. La nueva gestión pública, la búsqueda de la calidad, la gobernabilidad o el cumplimiento de códigos de ética alimentan la reflexión sobre las instituciones públicas con la finalidad de que gocen de una mayor legitimidad y aceptación por los ciudadanos.

La base de la nueva gestión pública es la eficiencia de resultados, la legitimidad se concreta con la evaluación de la gestión. Las prioridades ciudadanas determinan las acciones del gobierno, el cumplimiento de éstas es medido periódicamente, la competitividad que demuestra el aparato público es necesaria para lograr la satisfacción del ciudadano. El binomio ciudadano-cliente es el que valida las acciones

del gobierno. La administración pública es la gestora de las contradicciones que ocurren en su interior. La medición de los resultados y la satisfacción del ciudadano vienen a sustituir a la eficiencia legal-racional. (Baena, 2010).

Se entiende por eficiencia política la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento determinado. A su vez, la capacidad administrativa, considerada como un caso particular o una derivación lógica de la primera; podría visualizarse como el potencial institucional y operativo que permite instrumentar los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución política del Estado en cuestión.

En buena medida, la autoridad de cualquier institución, como tan persuasivamente lo ha argumentado Max Weber (1998), se basa a la postre en la creencia popular de legitimidad. Por ello, los desafíos considerables y persistentes a la legitimidad de las instituciones gubernamentales deben verse con preocupación, pues amenazan con menoscabar la capacidad del gobierno. En este sentido, la legitimación de un Estado democrático se sustenta en su Constitución política y el proceso político por el cual se renueva el poder político y su clase gobernante.

La calidad distintiva del Estado moderno consiste en que depende del proceso administrativo como instrumento principal para forjar la política nacional. No obstante, se pueden presentar las condiciones que creen y expliquen la instauración de dependencias u organizaciones para compensar las deficiencias institucionales en la formulación y administración de la propia política nacional. Que el proceso de gestión adquiera cierta autonomía, genera el riesgo de despersonalizar la responsabilidad política que adquieren los gobernantes, después de un proceso político democrático.

Instituciones, sistemas y estructuras desenvuelven su trayectoria en el ámbito de los poderes del Estado y de los ámbitos de gobierno. Ésos son elementos que pueden definirse como la estructura del poder formal. A su vez, sobre esas jurisdicciones gravitan los partidos políticos y los grupos de interés que definen a la sociedad pluralista. Estos elementos forman la capa del poder informal que condiciona la provisión de insumos y la obtención de productos públicos. Instituciones, sistemas y estructuras aparecen entonces gobernados por superestruc-

turas de poder piramidal, en ocasiones formal y preciso y en otras informal y difuso. Los agentes inteligentes de la organización administran a las células o subunidades de la acción pública; sobre su toma de decisiones gravitan, con mayor o menor notoriedad, las directrices de los secretarios, ministros o de los directores de los sistemas; en las subunidades pesan las orientaciones de los partidos a que pertenecen, la presión de los grupos y la opinión pública, las organizaciones religiosas o los militares.

La separación de poderes sigue abierta a controversia teórica como secuela de las prácticas constitucionales (Günther y Cancio, 2003). En un primer momento representó un equilibrio entre la eficiencia política y la eficiencia administrativa: la acción pública quedaba sujeta, en última instancia, a la aprobación, interpelación o censura de los representantes del pueblo. Sin embargo, desde la aparición de los partidos políticos, el equilibrio quedó amenazado. En los regímenes presidenciales, el presidente trata de crear una imagen de independencia respecto de su fila partidista, aunque eso en ocasiones no resulta factible políticamente. Por su parte, los ministros y los legisladores no desdeñan esa línea que los mantiene entrelazados a su partido al tomar decisiones (Linz y Valenzuela, 1997).

En tales circunstancias, no tiene sentido hablar del poder por medio del consenso frente al poder a través de la administración; administra el partido político o la coalición en el poder y censura al que quedó en la oposición. Si el mismo partido del Ejecutivo domina el Congreso, éste no controla a aquél; si el partido político que integró al Ejecutivo es minoría en el Congreso, éste puede impedirle realizar una gestión con holgura. Esto es la historia cotidiana de la llamada división de poderes, en los países contemporáneos gobernados constitucionalmente. Que estos países sean los menos estudiados en la literatura de la ciencia política no oculta la realidad de que sean los más numerosos en escala mundial (Linz, 1996).

El proceso político está involucrado con el proceso administrativo. Resulta difícil concebir, aun en sistemas sociopolíticos con marcada diferenciación estructural, la total separación de funciones que implicaría la existencia de una administración pública estrictamente instrumental. Todo comportamiento administrativo lleva implícitas algunas derivaciones políticas, y no se puede ignorar que los grupos de presión que buscan el poder actúan con gran proximidad a los niveles deci-

sorios de la administración pública. Más aún, puede afirmarse que las luchas que se liberan en el interior de la administración pública han pasado a constituir una forma principal de acción política.

En diversas naciones de Occidente aún perdura la tesis de que la administración del Estado es moderna al estar organizada por el modelo racional-legal de Max Weber (1998). El detalle de esta apreciación es la correlación de una administración pública moderna con una sociedad industrializada y políticamente pluralista. Sin embargo, la rápida transformación económica encaminada a la industrialización, no exige como condicionante el ajuste de las estructuras administrativas a las normas derivadas del modelo neoweberiano. En lo político, Samuel Huntington (2006) arguye que un sistema autocrático tiene mayores posibilidades de promover transformaciones económicas profundas a corto plazo que otro basado en la competencia política.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobiernos locales. En efecto, los regímenes contemporáneos –con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía– han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público (Huntington, 2006). En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos (Nolte, 1991).

Es clásica la tesis que considera a la función pública como una fuente de voluntad política, tanto del representante como del administrador. El argumento de semejante aseveración radica en la condición múltiple del individuo frente a la política y a la administración pública, esto es, como integrante de la fuente de eficiencia política o como parte de la eficiencia administrativa. Por ejemplo, al realizar las tareas burocráticas cumple parte de un proceso administrativo y cuando ejerce un derecho o cumple una obligación de naturaleza política coincide o discrepa del grupo en el poder, al cual sirve.

En última instancia, las instituciones formales aparecen como el instrumento asequible con el que los Estados modernos legitiman democráticamente su cotidiano quehacer social. La legitimidad institu-

cional es condición indispensable de la eficacia institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

Un supuesto es que un Estado –especialmente aquel que nace de un cambio violento, revolución o transición política– consolida su legitimación sociohistórica en la medida que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge en su plataforma ideológica, y éstos se establecen como medios para resolver las demandas populares que le dieron origen. Este conjunto de objetivos implica a su vez la designación de instrumentos de acción o agentes de cambio de orden político, económico, social y administrativo, que deben orientarse a la traducción operativa de las metas que constituye el proyecto de nación; que generalmente es recogido por la constitución o instituciones formales de cada país.

4. Eficiencia institucional en el gobierno: confianza y valor instituyente

Las acciones que produce el gobierno no son acciones producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contrario, son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos.

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación del mismo. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del Estado y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa del Estado la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

Las mutaciones de la comunidad-Estado, la integración de bloques económicos, el aumento de la desigualdad económica, la segregación cultural y la multiculturalidad de la sociedad constituyen rea-

lidades que exigen la revaloración del Estado que conocemos. El paradigma de la elección racional (Buchanan y Tullock; 1993), los postulados de la teoría del Estado mínimo (Nozick, 1990) o el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1997) tienen la pretensión política de revalorar al Estado en un mundo incierto.

La tesis de Georg Sorensen (2011) es que se viven tiempos turbulentos como resultado de la conclusión de la Guerra fría y la entrada a un contexto contingente en la que el Estado es testigo de realidades inéditas: terrorismo, lucha de identidades, globalización, regionalización, *governance*, redes sociales, redes de políticas, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, buen gobierno, nueva soberanía, repliegue del Estado, integración económica y política, Estado posnacional, gobernanza democrática, liberalización, democratización. En este contexto, la administración del Estado también se va adaptando a nuevos ejes: 1) democratización de la administración, 2) relación principal agente, 3) visión de redes, 4) gestión y responsabilidad y 5) implementación de capacidades públicas (Uvalle, 2009).

El encuentro entre lo estable y continuo que caracteriza a la Modernidad, y lo discontinuo y complejo que enmarca la posmodernidad, han confrontado a su realidad histórica emblemática: al Estado moderno. El encuentro entre el orden y el caos es contradictorio para el Estado, no existe un orden perfecto ni un desorden perfecto, el producto de la unión entre dos o más componentes es la complejidad que enfrenta el Estado. Ante estos acontecimientos es pertinente seguir preguntándonos ¿cómo hacer frente a los constantes cambios que se presentan en las fuentes de legitimación política y administrativa del gobierno hoy en día?

Al respecto, Charles Tilly (2010, p. 20) plantea que “la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes”. La confianza –al igual que las redes de confianza– es consustancial a la legitimidad de las acciones del gobierno o de las políticas. Así, las políticas públicas son producto del consenso entre gobernantes, agentes gubernamentales, gobiernos, actores políticos y el régimen.

A las políticas siempre subyace una pretensión de eficacia para la solución de problemas. No obstante, para que las políticas generen confianza en la esfera pública resulta ineluctable que sean conocidos

los gobernantes o las autoridades elegidas; es indispensable que los agentes gubernamentales y actores políticos hablen en nombre del gobierno; y es crucial un papel protagónico de las entidades no gubernamentales. En este sentido, para crear una red de confianza en los resultados del quehacer del Estado la condición es que todos los agentes involucrados en las políticas trabajen de forma colaborativa.

El propio Tilly (2010), siguiendo a Adam Smith, sugiere que las redes de confianza en “países comerciales” funcionan por el parentesco, no obstante, las redes basadas sólo en el parentesco a medida que la civilización avanza, se debilitan y dan paso a relaciones más complejas, como lo pueden ser las asociaciones políticamente activas o la incorporación y carrera de los miembros de la red en la administración pública. Los participantes en estas redes obtienen beneficios personales y protección contra posibles eventualidades, ayudas que no podrán adquirir en otra parte. Los supuestos de la elección racional, de la teoría de juegos o del neoinstitucionalismo económico, están presentes en los análisis de Charles Tilly, puesto que las redes, por un lado, son el resultado de cálculos individuales sobre los costos y beneficios, de las relaciones entre agentes y principales o de la disminución de los costos de transacción.

La revisión de las redes de confianza que Tilly propone van más allá: permite distinguir entre las acciones gubernamentales –de los agentes gubernamentales– y las *acciones sociales* –de los actores políticos. Las primeras son acciones del gobierno hacia la sociedad, mientras que las segundas van de la sociedad hacia el gobierno. Ambas acciones, por separado, causan sospecha o ausencia de confianza. Las redes de confianza de la sociedad, al polarizarse, sólo expresan y amalgaman ciertos vínculos, le causan sospecha al resto de la sociedad, y pueden llegar a conformar una acción colectiva que conforme un movimiento social.

Las conexiones entre la política pública y las redes de confianza varían. En un extremo, las redes de confianza operan dentro del gobierno porque son unidades regulares que el propio aparato gubernamental conduce y determina. Por otro lado, las redes de confianza operan fuera del gobierno, fuera de la vista de éste, sin controles de vigilancia. Estas redes cambian de posición para acercarse o alejarse de la política pública, cuando la red de confianza vive bajo la protección de un intermediario, relativamente autónomo, ésta puede alejar-

se de la sintonía del gobierno, por el contrario cuando la red de confianza se conecta con el gobierno, puede ayudar a satisfacer las demandas que se realizan a las autoridades políticas.

Charles Tilly (2010, p. 52) sugiere la revisión de las redes de confianza, desde una forma de estructuralismo combinado, es decir, las estructuras no sólo se entienden y reproducen así mismas, son también producto de las interacciones de intercambio entre los individuos su “enfoque invierte la dirección causal, tratando las actitudes no como causa, sino como efectos de la interacción social”. Un claro ejemplo de ello es que la confianza puede incidir en la democratización, así como la desconfianza en la desdemocratización. Los regímenes políticos y las redes de confianza enfrentan problemas comunes, afrontan dificultades organizativas en su funcionamiento interno, que se reflejan en su conservación y en la relación de uno y otro. Ambos dependen de estructuras, que los provean de nuevos recursos para su continuidad, que produzcan y reproduzcan sus principales actividades.

De acuerdo con la estructura de las organizaciones, éstas pueden funcionar por lo menos bajo tres esquemas: 1) de forma autoritaria; 2) de manera cooperativa, y 3) a través de redes de confianza. Para Tilly, en las redes de confianza se valora de forma diferente el riesgo a largo plazo y se recuperan las condiciones de los seres humanos, es decir, las redes de confianza almacenan, producen y capitalizan las experiencias de la red. La participación individual o grupal en la construcción de infraestructura de la red contribuye a la creación y recreación del capital social. Por el contrario, cuando la política pública incentiva la desconfianza o cuando los procesos sociales determinen las relaciones humanas y se privilegien las fechorías, el capital social será nulo.

La larga historia que hemos investigado sugiere que, en la medida en que subsistan Estados de alta capacidad que recurran especialmente al capital y al compromiso como incentivos para la participación, también subsistirá la integración contingente de las redes de confianza a la política pública (Tilly, 2010, p. 255).

La política pública contingente no legítima a las acciones del gobierno, no genera capital social, no restablece la relación entre confianza-legitimidad-gobierno, no propicia redes de confianza, no genera instituciones, no crea valor instituyente.

En opinión de Clauue Lefort (1990), la eficiencia política y administrativa no pueden ser reducidas a instituciones legales o mecanismos que legitimen la toma de decisiones por la mayoría o por la minoría en el gobierno. La idea y el contexto democrático de la legitimidad presuponen y se legitiman frente a palabras como: respeto a la individualidad, representación, instituciones, partidos políticos, participación, derechos humanos, tolerancia o soberanía. La idea sugiere el supuesto de que las instituciones democráticas, transparentes, legítimas u homogéneas subordinan al individuo a la cohesión social. La búsqueda de una legitimidad política y administrativa, a través de la defensa de la soberanía nacional, para mantener una armonía social, una defensa de los derechos y libertades individuales, queda inconclusa si ésta no es equivalente con el interés común, es decir, con la libertad política. Para Lefort (2007), la esencia de lo político se revela en la libertad individual y la libertad política, por el individuo y el ciudadano, por los valores civiles y cívicos. La integralidad del argumento es el fundamento último de la legitimidad en una democracia moderna.

Cuando las acciones humanas se constituyen por experiencias basadas en la libertad individual y la libertad política, se inicia una nueva aventura, una nueva forma de sentir y conocer, las certezas se matizan, el saber es puesto en tela de juicio. Se cuestiona la institucionalidad de la sociedad por una ley, por un poder o en un Estado. Surge una nueva idea, una nueva experiencia, nuevos principios que trascienden las costumbres, las tradiciones, la heterogeneidad que acompañan a la dominación del individuo por la ley, por la sociedad, por el Estado, por todas las organizaciones que imponen un valor instituido. La legitimación en una democracia moderna se constituye como un proceso sin principio ni fin, la indeterminación de la legitimidad, se aleja de cualquier hecho empírico, de cualquier cuantificación de la satisfacción de demandas o del porcentaje del cumplimiento de ciertas obligaciones.

La determinación de la sociedad, la sociedad con historia, la sociedad con referentes únicos, la determinación de los hechos empíricos reducen a la democracia a un totalitarismo. La indeterminación del poder exalta a la libertad individual y la libertad política, preserva el cuestionamiento a toda explicación única de la legitimación: en la democracia moderna la legitimación nace en cada acto, no puede ser reducida a hechos políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales, o de

otro tipo. Para Claude Lefort (2007), la legitimación es una mutación de orden simbólico, un espacio que nadie puede ocupar una sola vez o para siempre. La legitimación es una circunstancia que es inaugurada con la democracia moderna a principios del siglo XIX, la democracia, más que una forma de gobierno, es una forma de sociedad. Según Lefort, el gran reto de la sociedad democrática es la disolución de las certezas, el derrumbe de los indicadores que determinan al hombre con buena o mala conducta. La democracia conduce al individuo, lo aliena, lo somete al desafío de crear sus propios fundamentos que reconocen su propia institución: en este caso, la democracia. Los fundamentos de la democracia presentan rasgos fundacionales que la hacen indeterminable, la incertidumbre es inherente a toda forma de sociedad democrática. La democracia y su legitimación tienen un orden simbólico, un orden político, que se hace y rehace por los individuos.

Ninguna verdad, ninguna justificación es inmutable, toda vez que el origen del poder habrá que pensarse, porque ya no pertenece a alguien. El poder pertenece a la sociedad democrática, el poder es potencialmente de todos y no puede ser personificado por algún sujeto o grupo (Maestre, 1994). El poder es un lugar vacío, es inocupable por una sola persona, es un lugar simbólico que sólo ocupa y controla el sufragio. En lo paradójico del argumento, en la indeterminación última, en la disolución de las certezas radica el fundamento del poder. Por el contrario, cuando el poder toma cuerpo, cuando la búsqueda de la verdad es sustituida por la verdad, cuando el pueblo es sustituido por el profeta, cuando el poder se constituye en algo particular al servicio de unos cuantos, la democracia se asume como totalitarismo.

La rendición de cuentas, la transparencia, la legitimidad, la legalidad, habrá que repensarlas en su valor cívico, en su carácter y naturaleza fundacional de la constitución de los derechos políticos como derechos del hombre, es decir, no como acciones o políticas del gobierno, más aún como inherentes a la forma de sociedad, como partes de una cuestión social. En una sociedad democrática los derechos humanos aparecen ligados a una concepción integral de la sociedad, no son sólo derechos individuales, derechos naturales, derechos sociales, derechos del ciudadano, derechos constitucionales o garantías individuales; se trata de derechos que expresan la dignidad del hombre, de derechos políticos, que al ponerse en cuestionamiento, se cuestiona la forma de sociedad.

El argumento de Lefort (2004) rechaza la idea de que los derechos humanos sean reducidos a derechos individuales, pues la naturaleza del individuo es constitutiva a la forma de sociedad, los derechos del hombre definen y valoran al tipo de régimen.

El significado político de los derechos del hombre es lo que diferencia a un régimen totalitario de uno democrático, puesto que la naturaleza política de las sociedades democráticas le confieren la responsabilidad generadora de la democracia a los derechos del hombre. Los derechos del hombre son generadores de la democracia, porque en ellos se amalgama la materialización jurídica, que regula el comportamiento de los individuos y el afecto, la adhesión que se provoca entre los hombres. La relación entre la institucionalización del derecho y las conciencias de los hombres, es una relación problemática y por demás compleja, es una relación que adquiere la forma de régimen político.

5. Nota final

La teoría de sistemas mantiene una relación directa con las perspectivas de la nueva gestión pública, puesto que se busca mantener una estrecha relación entre los problemas y la solución de éstos. La gobernabilidad en estos enfoques se sustenta en el logro de objetivos, en el cumplimiento de resultados, en la satisfacción del cliente y en la cuantificación de los resultados.

En un momento, el cuestionamiento hacia el Estado de bienestar, adquirió consenso sobre la ineficiencia de las burocracias, la falta de cumplimiento de los objetivos y, como consecuencia, su alejamiento de las sociedades. La eficiencia política y administrativa del Estado de bienestar se depositaba en un marco legal, la defensa de los derechos individuales y sociales es los que lo provee de legitimidad institucional.

La percepción de la sociedad integra diversos sistemas diferentes, cuyos límites –incluidos el sistema político, administrativo y sus subsistemas– son mal valorados, traslapados y, en ocasiones, diluidos. El hecho mismo que un sistema social incluya entradas y salidas enfatizaría la idea de que puede ser considerado como una unidad aislada, pues estos procesos derivan en un análisis más amplio del que están localizados. Lo anterior se aplica especialmente al sistema político.

La legitimación de los procesos políticos y administrativos es pensada en clave de los contextos de la modernidad, esto es, el encuentro entre el individuo y el Estado a través de organismos políticos de representación. Sin duda alguna, los partidos políticos, organizados como gobierno, son los encargados de calificar las propias acciones del gobierno. En esta lógica, la política y la forma de hacerla responde a intereses, los cuales son ajenos al individuo. Para evaluar como eficientes o ineficientes a ciertas acciones, en el proyecto de la Modernidad, se requieren criterios mínimos o comunes denominadores que permitan valorar de forma positiva o negativa a las acciones del gobierno. Contrario a ello, en nuestro contexto latinoamericano los parámetros de medición son adoptados de realidades diferentes. En gran medida se parte del supuesto de que la integración política se da a través del conflicto, y se olvida que el propio conflicto y el consenso son la base y el fin de la política.

Hoy en día, el gobierno como forma de organización adquiere la forma de Estado: la diferenciación entre el régimen político, la comunidad política y la autoridad política se diluye en los hechos cotidianos; los roles de la autoridad política se traslapan con los roles de la extracción y administración.

La administración pública requiere someter a revisión sus tareas de incentivo, castigo, fomento o promoción para impulsar a la sociedad y a los agentes económicos en diseños de coordinación y cooperación. La administración pública no es sólo ya la actividad organizada del Estado, es la administración, conducción o direccionamiento de la acción colectiva que tiene su fuente en la sociedad civil organizada. Hay esfuerzos gubernamentales de rendimiento creciente, no obstante, la sociedad observa rendimientos decrecientes en los resultados, pues la injusticia, desigualdad, marginación y pobreza se extienden, la diversificación de la política gubernamental o estatal va en aumento y deja de ser el principal instrumento de cohesión social en las áreas estratégicas e institucionales del gobierno.

Hoy más que nunca presenciamos una redefinición de lo público y sus espacios de eficiencia política y administrativa, el proceso de transición o consolidación de la democracia van vertebrando el invento de nuestra democracia. Una circunstancia que se suma a este proceso es la poca o nula posibilidad que tienen los individuos para incidir en esa reconfiguración de lo público: tal pareciera que lo pú-

blico se despolitiza y se convierte en un espacio privado. Se presenta una autoevaluación de los procesos de gobierno, sin que los individuos necesariamente participen en el diseño de los instrumentos de evaluación. La despolitización de lo político, a través de la privatización de los procesos sociales, es una suerte en nuestro contexto. La separación del poder de la sociedad se manifiesta en que las acciones, las políticas, los programas, los proyectos, de los gobiernos, de los partidos políticos o de las instituciones no alcanzan para legitimarlos en una sociedad compuesta por individuos radicalmente diferentes, que buscan una integración y reconocimiento, no sólo jurídico sino social.

Cuando los gobiernos se muestran eficaces o ineficaces, regularmente se responsabiliza a procesos externos, crisis económicas cíclicas, desventajas comerciales, presiones, demandas o problemas armados internacionales. Los problemas internos son ubicados en la falta de disposición o en la irresponsabilidad de los partidos políticos representados en el Congreso para aprobar las reformas estatales o constitucionales, en las cuales se deposita el desarrollo del país. La persistencia de coaliciones antirrégimen es el principal elemento de legitimación o deslegitimación del gobierno.

¿Cómo conjuntar la acción gubernamental (acción individual) y la acción integradora (democrática) en la administración pública, para encontrar fuentes de legitimación política y administrativa para el Estado? Hay ciertos consensos que apuntan hacia la gobernanza como forma de acción pública. En materia legislativa, mientras el formalismo predomine, las leyes no podrán considerarse como verdaderas decisiones políticas, antes bien, serán consideradas como un proceso de seudoelaboración reglamentaria. Sin embargo, hay que reconocer que uno de los factores que agravan el formalismo legislativo proviene de presiones foráneas, precisamente porque los organismos internacionales y los programas de asistencia técnica y financiera se orientan hacia los problemas del desarrollo económico y de la administración pública, antes que al problema fundamental del desarrollo político. Los núcleos internacionales a menudo bosquejan y promueven el uso de estructuras modelos para ser utilizadas por los países en desarrollo.

De esta manera, la influencia foránea debilita la participación sin asegurar los efectos prácticos deseados. Un ejemplo de lo comentado

lo constituyen los programas o planes de reforma administrativa, en los que, una vez realizados los estudios técnicos sus conclusiones se traducen a leyes y reglamentos y con frecuencia significativa, se comprueba su posterior inoperancia. Esto implica que los cambios propuestos sólo han reordenado las estructuras formales, pero no han afectado seriamente la estructura social y de poder subyacente, que es la que determina, de hecho, la acción burocrática.

Frecuentemente se argumenta que una Constitución provee la base fundamental para un ejercicio público efectivo. Sin embargo, podemos pensar en una relación inversa más convincente, es decir, que una efectiva actividad parlamentaria da validez y legitimidad a una Constitución. Cuando una legislatura es incapaz de tomar decisiones aplicables, la desilusión y la apatía del público se vuelven contra la Constitución, al igual que la propia asamblea. Cuando la misma Constitución refleja grandes expectativas sociales, su legitimación requiere de éxitos crecientes, pues sin ellos el sistema queda desacreditado y no se desarrolla el consenso popular.

Un régimen político democrático se legitima por la renovación constante y pacífica del poder político, a través de un proceso electoral que incluye la participación electoral de los ciudadanos; por su parte, un régimen autoritario funda su credibilidad en el control y estabilidad de los grupos emergentes y tradicionales de la sociedad. La administración pública es una institución que no forma su legitimación en los procesos electorales, es decir, en la participación que se transforma en representación o en la posibilidad, que ésta permite, de ser vigilada por organizaciones sociales y políticas, se legitima por un trabajo cotidiano de racionalidad comunicativa, legitimación de sus acciones y por el valor público que esta genera.

En un contexto de alternancia política, la administración pública es parte del discurso del cambio, como instrumento de legitimación del régimen. La legitimación, en estas condiciones, no se extrae de la eficiencia decisional. Mientras en el pasado inmediato, se identificaba lo *público* con lo *estatal*; hoy en día tiene que admitirse la existencia de un espacio *público no estatal* y de diferentes formas de coordinación y concertación entre ambos. ¿Cuál es la particularidad de dichas formas? ¿Cómo potenciar dichas formas? ¿Qué requerimientos se plantean para fortalecerlas y hacerlas sostenibles? Éstas son algunas preguntas que habrán de guiar los estudios futuros.

No sólo es reconocer la diversidad de actores, sino la ampliación del espacio público. Hoy en día, son variadas las expresiones de la sociedad civil organizada que pasan a cumplir un papel fundamental en el funcionamiento de nuestra sociedad, se defienden los derechos del hombre y se demanda un umbral mínimo que permita reconocernos como ciudadanos de la misma comunidad, se promueve un sentido de pertenencia, se presentan nuevos vínculos que permiten ampliar el tejido social. La noción de lo social, que primero se expresó en el ámbito político como contrato social, queda limitada por los hechos que se presentan, ahora la defensa de lo social reclama de instituciones con un valor instituyente e instituido que nos indiquen desde dónde juzgar lo que está bien y lo que está mal, lo admisible y lo inadmisible, lo justo de lo injusto en una sociedad: el sentido común es lo que tenemos en común. La redefinición de la deliberación se acerca a una *cuestión social*. Habrá que seguir revalorando a la eficiencia política y administrativa como instituciones, las cuales tienen un valor instituyente en la sociedad; la valía de las instituciones la otorgan los integrantes de la comunidad cuando la observan necesaria, de lo contrario las organizaciones imponen su valor de forma instituida.

El ciudadano, al rechazar a las instituciones que ejercen un poder sobre él, está rechazando a su administración pública que le presta los servicios, empero, el ciudadano, al valorar cada vez mejor la prestación de los servicios públicos, no necesariamente valida a sus instituciones públicas. El rendimiento de un gobierno debe ir en aumento; esta mejora de los servicios es condición necesaria para que los ciudadanos valoren positivamente a las instituciones públicas, pero no es suficiente, pues el verdadero origen del problema de la gobernabilidad es de naturaleza política y no de una eficacia administrativa. Esto nos remite al consentimiento de la dominación que ejerce el poder político sobre el ciudadano.

IV

EL CARÁCTER MULTIFACÉTICO DE LA GOBERNANZA

1. Presentación

La administración pública en la actualidad se encuentra en un escenario complejo, ante la presencia de una sociedad contemporánea cada vez más divergente: los Estados están cada vez más integrados en lo político, económico y cultural (por ejemplo, la Unión Europea); las naciones abandonan los rasgos del Estado nacional para caminar por los senderos del Estado posnacional, en el que la soberanía se comparte; la sociedad retorna a repensar en la identidad y la defiende como el único bien público que se tiene, y la consecuencia es la violencia entre culturas (el caso español e inglés es un ejemplo); la economía cada vez más se torna personalista, y la secuela se asienta cada vez más en la marcada desigualdad entre los estratos sociales (sobre todo en los países emergentes); en la política cada vez crece su mala fama por la incapacidad de solventar los problemas de salud, educación, inseguridad, entre otros (el caso mexicano es un referente); la gestión del Estado es vista con desdén por la poca asertividad de sus decisiones ante los problemas de coyuntura: inseguridad, violación de derechos humanos, desempleo, inmigración, crisis económicas (México y España son un ejemplo); la democracia por sí misma no atenúa los problemas estructurales: corrupción, pobreza, ilegalidad, desempleo, por mencionar algunos (por ejemplo, América Latina); y un ciudadano cada vez más exigente ante los asuntos públicos.

Ante tales escenarios, la administración del Estado está en la necesidad impostergable de reorientar su gestión y de apoyarse de nuevos mecanismos y actores para reorientar sus fines: apelar a la gobernanza en sus diferentes facetas es una opción viable política y administrativamente.

La gobernanza muestra bases fundacionales para reconstruir las redes o vínculos esenciales que ligan a las instituciones con los ciudadanos. Es decir, la gobernanza presenta condiciones para reconstruir la maltrecha relación entre la administración pública y el republicanismo, entre la actividad organizada del Estado y el gobierno de las leyes, en cuanto regulación de la esencia pública del gobierno y aseguramiento de la esfera pública, en cuanto espacio donde convergen los poderes públicos y el ciudadano para deliberar sobre las condiciones de la vida en común.

La gobernanza de un territorio concreto manifiesta las formas de desarrollo, integral o no. Esto es, la unidad o el centralismo produce un tipo de gobernanza, sin embargo, la gobernanza fundada en la diversidad, autonomía y descentralización local es la única que se asocia con el desarrollo integral. Este principio de cooperación se basa sobre una experiencia concreta: todas las sociedades se ven confrontadas a problemas del mismo tipo pero cada una debe darles respuestas específicas. De allí deriva el principio de la acción pública.

La gobernanza como articulación de lo político y lo administrativo, y como la correlación entre lo central y lo periférico, ayuda a redimensionar y abordar los asuntos públicos desde la óptica del consenso entre todos los involucrados en el gobierno. Sólo que este consenso implica conjuntar ciertos aspectos que ayuden a abordar los problemas. Es así como la gobernanza se relaciona con lo político, con el gobierno local, la cooperación entre naciones, con las redes sociales de la sociedad civil, la acción pública, el nuevo institucionalismo y la subsidiariedad como cooperación social. La gobernanza se está tornando como un fenómeno relacional entre diferentes actores para solventar problemas comunes: de ahí que adopte un carácter de diversas fases.

2. La agenda de la administración pública

Últimamente, la administración pública está sometida a una serie de cambios vertiginosos como secuela de los eventos suscitados en la sociedad contemporánea. Para tal efecto persisten diversos aspectos por atender por parte del Estado. Las formas de atender estos aspectos implican primeramente reconocer cuáles son los puntos a retomar para dilucidar la agenda pendiente de la administración del Estado.

Kooiman (1993) pone de manifiesto que las recientes modificaciones de los sistemas de interacción entre el sector público y el privado están relacionados con la naturaleza crecientemente compleja, dinámica y diversa del mundo en que vivimos (de los sistemas socio-políticos). Las nuevas formas de acción pública precisan para su aprehensión de un enfoque multilateral que implique el conjunto gobierno-sociedad civil. Pero no se trata tan sólo de una interacción entre el gobierno y la sociedad civil, sino de la gobernabilidad como expresión de la gobernanza en términos de ajuste entre las necesidades y las capacidades de gobierno. La acción pública no irrumpe los campos conceptuales y empíricos para sustituir a términos como políticas públicas, política social, tercer sector o gestión social, sino asume que los hechos estatales, políticos y sociales son diferentes, aunque para su estudio y explicación apela a perspectivas teóricas disciplinarias, y supone que el poder político no cuenta con el monopolio de lo político ni del trabajo en materia de los asuntos públicos (Thoenig, 1997).

La teoría de la gobernanza se distingue de otras teorías en que no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad, y las capacidades en los gobiernos. Por el contrario, necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias. La acción pública es la forma en cómo las sociedades construyen, resuelven y evalúan los problemas colectivos.

Como resultado de la idea anterior, Metcalfé y Richards (1990) se refieren a la acción pública como a un macroproceso que tiene que ver con el cambio y, concretamente, con el cambio estructural.

El enfoque de la acción pública consiste, en fin, en un proceso tendiente a lograr la cooperación entre organizaciones en unas circuns-

tancias en que el marco tradicional de las políticas públicas y la cooperación interorganizativa se ponen en cuestión. Es esta tarea la que no tiene analogía en el mundo privado, lo que pone al descubierto la limitación de la aplicación de las técnicas de gestión privada al ámbito público. La forma de definir lo público pone de manifiesto la dirección que toma el Estado social o del Estado liberal, más aún de su crisis o legitimidad.

La acción pública como macroproceso requiere de un proceso de gestión interorganizativo en el que los diversos intereses y organizaciones implicadas en una política concreta se impliquen en un proceso participativo de solución conjunta de problemas y de decisiones colectivas para rediseñar las reglas del juego y redefinir sus papeles y responsabilidades. La administración pública –entendida como estructura, proceso de gobierno, ejercicio profesional y disciplina académica– presenta hoy en día una directriz que propone revalorar lo público de la misma; en contraparte, la gobernanza surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de la administración y gestión públicas en el marco de sociedades modernas, en las que el ejercicio de las democracias liberales es una constante. La administración pública, en todo caso, encontró su máxima expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar, pues en aquellas décadas la administración pública todo lo abarcaba, los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre apertura democrática; regulaba prácticamente toda la actividad de la sociedad, y al mercado mismo.

Esa administración pública en crisis se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y presumiblemente, sirviendo al interés público. Ese punto de partida era, en consecuencia, fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.¹

¹ Como orígenes y pilares centrales de la administración pública, tenemos: por un lado, la parte normativa y legalista del derecho, así como del poder atribuido a las ciencias políticas y, por el otro, las ciencias de gestión empresarial (Lynn y Wildavsky, 1999).

Por ello, la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, pues la administración pública se ejercía con el poder y control político, y por otro lado, con las medidas de gobierno a través de la administración pública. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organismos eran menores, pues el Estado lo abarcaba todo. La omnipresencia de los valores descriptivos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público eran los protagonistas y hacedores de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas –aún más en procesos de transición– se ha buscado rediseñar el gobierno mediante la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación (lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado) la propuesta de la gobernanza (Colomer y Negretto, 2003).

Es evidente que en la historia los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar una faceta del objeto de estudio, pues en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales.

La administración pública no es novedosa en el sentido de que desaprovecha los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, dejar atrás el pasado por ser un lastre, sino simplemente porque es un afán del investigador usar otros miradores para interpretar las nuevas relaciones entre la sociedad y el poder público.

En las condiciones actuales es necesario que se manifieste en los servidores gubernamentales la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la lógica público-administrativa y política, pues es menester que las organizaciones públicas se fundamenten en la importancia de la dimensión política. Esto es, precisamente el campo de estudio de la administración pública: mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas y mejor y mayor atención al gobierno, en términos de gestión y de agenda pública institucional; al

ciudadano: al cliente –siempre con derechos políticos–, que es el soberano en un Estado democrático. La gobernanza, como tendencia actual de la administración pública, es el resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y en su caso, la actualización, así como el ensayo de formas administrativas que permitan hacer eficiente el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio.

Hoy en día, la capacidad institucional de la administración pública tiene que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y en la vida pública porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público. Una alternativa para rehabilitar la vida de las instituciones es utilizar las reformas para depurar inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que dieron de sí y que, por lo mismo, no tienen oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente, motivo por el cual han de ingresar a zona de valoración, revisión y mejoramiento. Las reformas responden a las instituciones que favorecen la incorporación de mejoras relacionadas con la transformación de las condiciones que han de permitir el mejor cumplimiento de los objetivos y las metas. Las reformas se inscriben en la lógica de alternar, modificar y fortalecer lo que existe; en este caso, el orden administrativo que es crucial para los gobiernos.

La reforma de la administración pública es la opción pragmática para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en pautas de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, lo cual es equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y los agentes económicos, pues de otro modo se pueden constituir, no en un medio que permite solucionar problemas, sino como el origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir.

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza.

Un paso clave en la conformación de la administración pública, son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida. Los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre, que son la constante de las sociedades liberales y las economías de mercado.

La administración pública tiene que asumir la esencia, ventajas y alcances del gobierno electrónico y se constituye en la institución que tiene a su cargo la importancia de crear y diseñar mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración al servicio del ciudadano implica que el desarrollo de la tecnología se vierte al seno de la sociedad para transformar cualitativamente sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo, tanto en el plano individual como el colectivo. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, con objeto de que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios que son los ciudadanos y la propia administración pública. Conviene destacar que la administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad; debe, en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral ante la vida social y política.

La equidad social es una expresión que abarca un conjunto de preferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo administrativo; la equidad social exalta la igualdad de los servicios de gobierno y propugna la responsabilidad ética y profesional de los administradores gubernamentales en las decisiones y en el cumplimiento de los programas públicos. Este valor pone énfasis en el cambio de la conducción de los asuntos gubernamentales, ahora más transparentes, profesionalizados y bajo el tamiz de la rendición de cuentas.

La equidad social insiste en la ductilidad, en la racionalidad, en el binomio cliente-prestador de servicios, así como en los modelos pos-burocráticos, de cambio institucional y en el giro del paradigma sobre la función pública: ofrecer al gobernado la mayor atención, aun antes que a los intereses de las propias organizaciones públicas. En síntesis, uno de los puntos centrales que propone la gobernanza, para la administración pública, es tratar con equidad a los ciudadanos, desempeñar con valores éticos las tareas de la administración, y también con responsabilidad pública.

El compromiso de la administración pública para con la equidad social implica un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte, con sus respectivos contrapesos, pero fuerte en el sentido de que lo que ofrece al ciudadano es cumplible en términos de compromiso social y de responsabilidad pública. La administración pública no sólo trata de cumplir sus deberes legislativos, ejecutivos y judiciales en la forma más eficiente y económica, también en influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados.

La administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. En este plano, primero los burócratas sirven a la sociedad y sólo hasta después se busca que la gerencia, o bien la institución pública, atienda sus necesidades: primero el ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone la *gobernanza* también significa la participación de la sociedad en la agenda pública. El resultado es el cambio de principios en la administración y los administradores para servir profesionalmente a la sociedad, y no para que la sociedad esté atenta o a la expectativa de lo que la administración le otorga.

3. La naturaleza de la gobernanza

Definitivamente, la gobernanza alude a un proceso o método de gobierno desarrollado como respuesta a la crisis de gobernabilidad. Se asume la gobernanza

...como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: a) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; b) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz, la hechura e implementación de políticas, y la ejecución de la ley de forma correcta para el impulso del desarrollo y del bienestar colectivo, y c) el respeto, tanto del ciudadano como del Estado, hacia las instituciones que rigen las relaciones económicas y sociales (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 2000, p. 10).

La tesis construida por Jean-Claude Thoenig (1997) sobre la gobernanza ayuda a visualizarla de forma más nítida: es aquel proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. Y en la misma tónica hace referencia a un triple problema que atañe a la acción pública: 1) La densidad técnica y la complejidad de la acción pública aumentan, esto es, la elección pública ha de tener en cuenta datos relativos a universos científicos, técnicos, económicos, sociales o políticos cada vez más heterogéneos, lo que comporta necesariamente que la integración de los actores políticos de estos universos sea problemática; 2) el entorno socio-organizativo de la acción pública es cada vez más fluido e incierto, es decir, cada decisión vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niega la dicotomía público-privado. Además, en un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de gobernanza a múltiples niveles o gobernanza multinivel (Hooghe, 1996), lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente, y 3) la articulación entre los procesos de la “política electoral” (formas de selección de las elites políticas, formas del debate público, condiciones de la competición por los puestos de poder y la representación de los ciudadanos) y la política de los problemas (formulación de problemas públicos, representación

de grupos de presión, procesos de ejecución de la acción pública) es cada vez más problemática. En particular, se pone de manifiesto la laxitud de la relación entre las exigencias de la competición electoral y las necesidades de la ejecución de las políticas públicas.

En estas condiciones, la gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas. Así, los espacios políticos supranacionales se revelan como escenarios privilegiados en los que se desarrollan estas nuevas formas de acción pública que pondrían de manifiesto la transformación de las formas de representación en las sociedades complejas y, en particular, la tendencia a la ruptura entre la esfera de las políticas públicas y la esfera de la representación política (en el sentido de la constitución de un vínculo social de pertenencia entre el individuo y la sociedad), lo que implica una mayor opacidad e incertidumbre en los sistemas de representación de intereses.

La gobernanza, por definición, se centra en la revisión de los longevos esquemas de la administración pública, pero desde el contexto de sociedades modernas, en las que el dinamismo público, la participación ascendente de organizaciones de la sociedad civil y la nueva coyuntura del ejercicio democrático, es una constante antes no estudiada. La gobernanza analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública, ya que simplemente no existían las condiciones históricas y el trabajo administrativo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y organizada.

El término gobernanza tiene diferentes significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en la base fundacional que apuntala las transformaciones del Estado en la actualidad. El término gobernanza camina al lado de otros conceptos como gobernabilidad, gobernabilidad democrática, *governance*. La inspiración sobre

la reflexión de dichos términos, ha sido la realidad empírica que vive el Estado, la sociedad y su relación entre ambos, la producción teórica como resultado converge en lo que el Estado *es* y lo que debería de ser.

El debate en torno a la gobernanza hay que asociarlo a dos procesos que aparentemente son independientes entre sí, empero, se encuentran estrechamente vinculados. Por un lado, la pérdida de capacidad de los gobiernos para atender con éxito las demandas de los ciudadanos. En segundo lugar está la ausencia o limitada institucionalización formal, por la presencia de estructuras autoritarias. Los arreglos institucionales para conducir la dinámica social se basaban en estructuras autocráticas, burocracias patrimonialistas, una sociedad civil débil así como de sus organizaciones. En estas condiciones, diferentes grupos de interés fueron ganando espacio en los procesos de la liberalización política y económica, en detrimento de grupos en desventaja económica, política, cultural o minorías.

En los dos procesos, el concepto de gobernanza pone de manifiesto la necesaria reflexión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil; el tema de los límites de lo social, lo gubernamental y lo estatal invita a discutir la centralidad, verticalidad o unilateralidad de las acciones públicas o de las políticas.

La gobernanza –como tendencia para la reactivación de lo público de la administración pública– es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el régimen político, y es resultado del despertar de los ciudadanos y la sociedad civil, que ahora toma partido sobre la actuación de las funciones públicas y se pronuncian en los asuntos públicos. A partir de la era de un mundo globalizado y sin fronteras comerciales, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado y en el mejor de los casos, esa administración pública que ya no respondía eficientemente en los nuevos esquemas pensó necesaria la búsqueda de nuevos referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficacia administrativa, y no sólo de búsqueda del bienestar público, a costa de los déficits gubernamentales.²

² El enfoque de la *gobernanza* aporta a la administración pública pautas y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes políticos (Mayntz, 2001).

En los términos de la gobernanza, la administración pública suma valores en cuanto a la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos y del Estado, enriqueciéndolos con los conceptos de equidad y eficacia directiva del gobierno. En otras palabras, además de responder a las preguntas sobre cómo se puede ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles en términos de eficacia, así como atender la interrogante sobre cómo mantener el nivel óptimo de servicios en términos de economía, la administración pública también atiende la disyuntiva sobre si acaso los servicios gubernamentales fomentan la equidad social (Aguilar, 2007). Después de haber sido empleado el término por los economistas para señalar las distintas formas de intervención de las empresas en su espacio socioeconómico, varios especialistas empiezan a recurrir a este concepto para interpretar los cambios más actuales que, de forma más o menos confusa, se aprecian en las formas de acción pública (Mayntz, 1993 y Jessop 1995).

Jean-Claude Thoenig (1997) resume estas preocupaciones al insistir en la complejidad de las nuevas formas de interacción entre actores de las políticas públicas. Para él, se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social, y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas.

Desde una perspectiva más global, a través de los trabajos de Mayntz (1993) se constata que el ejercicio de las funciones de gobierno es cada vez más difícil toda vez que la tarea consiste en agregar demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural. La traducción de esta dificultad toma la forma de un dilema entre la representatividad de los dirigentes y la eficacia de las políticas.

La noción de Estado como elemento director de la sociedad es central en las teorías de la gobernanza (Kooiman, 1993). Sin embargo, lo que se pone aquí en cuestión son dos problemas relacionados: 1) la medida en que esa capacidad de dirección de la esfera estatal continúa basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales, y 2) el proceso de definición de los objetivos de la acción

pública como fruto de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

Es fuente de confusión habitual en la literatura politológica en relación con el tema de la gobernanza su consideración simultánea como fenómeno y como marco analítico. Mientras que la ciencia política tradicional se centra en el estudio del poder político como elemento propio y exclusivo de las instituciones políticas, las teorías de la gobernanza son más cautas a la hora de considerar el poder político como base única de la acción de gobierno. Esta afirmación no es incompatible con el enfoque predominantemente estadocéntrico de la acción pública en la medida en que, a pesar de quienes devalúan con ligereza su papel a la vista de los procesos de “supranacionalización”, sigue siendo el actor político clave en la sociedad y la expresión más aceptada del interés colectivo. Lo verdaderamente significativo, por tanto, no es su presencia en el proceso político general, sino la transformación de su rol, que pasa a estar fundamentado en la coordinación y la falta de discernimiento entre las esferas pública y privada.

Esta perspectiva estadocéntrica permite la consideración del Estado, tanto como variable dependiente como independiente. En este último caso, el papel del gobierno es de hecho uno de los aspectos capitales de la gobernanza. La presencia del Estado en los procesos de gobernanza puede ir desde su contemplación como coordinador hasta ser tan sólo uno de los actores políticos más relevantes de este proceso. Una de las cuestiones centrales consiste en saber en qué medida la gobernanza altera el poder y las capacidades del Estado. La emergencia de nuevas formas de acción pública basadas en la colaboración público-privada, la actuación de las organizaciones del tercer sector o las modificaciones inducidas por organizaciones supranacionales o transnacionales ponen en tela de juicio la configuración institucional del Estado y las formas de gestión de sus instituciones. Así, al tiempo que las fórmulas consorciales de prestación de servicios o *partenariados*,³

³ La palabra inglesa *partnership*, se utiliza con frecuencia creciente en distintos ámbitos ampliamente aceptados, como *partenariat*, *partenariato*, *parceria*. *Partenariado* puede sustituirse fácilmente por términos como “asociación” o “cooperación”. En el campo de la política social el *partenariado* se concibe a menudo como una estrategia de cohesión social y en su definición se pone el acento en la especificidad y distinto carácter de las partes que lo integran. Se configura así como marco de actuación en un proyecto común de, por ejemplo, entidades públicas, organizaciones voluntarias, empresas privadas. como una estrategia que permite y favorece

permiten al Estado un contacto más estrecho con determinados sectores sociales. Este tipo de formas de colaboración influye en el aparato del Estado y le fuerzan a ser tan flexible como las organizaciones con las que está en contacto. La consecuencia más inmediata es que los modelos clásicos de mando y control tienen que ser sustituidos por formas de gestión descentralizada. En definitiva, el papel del Estado en los procesos futuros de gobernanza puede explicarse parcialmente a partir del análisis del impacto que los procesos de gobernanza del pasado han tenido en el Estado y en sus instituciones.

La ciencia política de nuestros días dispone de mejores medios para la identificación y la conceptualización del papel de los actores no estatales. Sin embargo, ello no quiere decir que éstos no fuesen determinantes antes de que los científicos sociales contasen con el bagaje conceptual necesario para aprehender estos fenómenos. La misma adopción del concepto de gobernanza permite una mejor comprensión del papel que desempeñan los actores no estatales en la producción de bienes públicos. El análisis de la gobernanza exige conocer las vías de contacto entre el proceso político, el conflicto social y la adopción de decisiones públicas. Es imprescindible saber cómo los gobiernos ejecutan las decisiones.

En este campo, la literatura sobre implementación de políticas ha subrayado la necesidad de rastrear los efectos de los programas públicos y de su impacto efectivo en la sociedad, con la finalidad de averiguar el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados. En las teorías de la gobernanza todos estos elementos son partes de un proceso integrado, más que fases diferenciadas de las políticas públicas, toda vez que hace especial hincapié en las interacciones institucionales asociadas por lo general con la toma de decisiones públicas.

un abordaje desde la dimensión comunitaria, es una alianza entre organizaciones ideológicamente afines con una visión compartida del desarrollo, que desarrollan estrategias y esfuerzos conjuntos para impulsar la transformación social necesaria para obtenerlo. Es un encuentro de afines ideológicos, que evolucionan juntos en un proceso de aprendizaje mutuo y en un camino de horizonte compartido (Echart y Bengoa, 2005).

4. La configuración de una gobernanza

Proponer un nuevo discurso y acción pública para reinventar la democracia, entendida ésta como la histórica aspiración humana de que las personas se hagan cargo de su propio destino, es una tarea compleja.

Durante años y años nos han contado y explicado que el objetivo de la democracia es el autogobierno. Pero nuestras instituciones políticas, los mecanismos que han ido estructurando la manera de hacer política a lo largo del pasado siglo XX no han satisfecho esa aspiración. Necesitamos una nueva manera de gobernar que trate a la gente como personas inteligentes e implicadas. Y que por lo tanto distribuya poder y responsabilidad. Tomar estas afirmaciones en serio exigiría reestructurar las instituciones públicas (Blanco y Gomà, 2002, p. 17).

Los problemas del planeta y de la comunidad mundial se ven acrecentados por el retraso en el surgimiento de instituciones y reglas legítimas, democráticas y eficaces que permitan la supervivencia de la propia humanidad.

Para lograr esta reinención, sería necesario cambiar las estructuras de pensamiento, regenerar las relaciones de cooperación entre sociedad civil y Estado; redescubrir el papel de los territorios locales; promover arreglos institucionales basados en nuevos fundamentos éticos, tales como el principio de responsabilidad y una carta de responsabilidades humanas; y desarrollar un nuevo concepto de alianza estratégica (*partenariat*) que incite la cooperación y sinergias entre actores públicos y privados, nacionales y subnacionales, todo ello en la perspectiva de reconstruir el contrato social que debe unir a los ciudadanos a nivel mundial, nacional y local. Se trata, pues, de un gran aporte al estudio sobre la democracia, gobernanza y el cambio institucional en tiempos de mundialización. El razonamiento es que compartir recursos escasos en un único planeta frágil aumenta las interdependencias y la complejidad de las diferentes comunidades en la gestión del patrimonio común.

En este contexto –inmerso en un devenir histórico de globalización– aparece la necesidad de cambiar a la gobernanza. El cambio conllevará la reflexión y sistematización de dos etapas, a saber: el paso de la idea de gestión pública o de Estado a la de gobernanza, mientras

que la segunda, es la comprobación de que la gobernanza actual no se adapta a las necesidades actuales de nuestra sociedad. La primera etapa se describe desde la introducción y utilización del concepto de gobernanza, en la cual se hace alusión al arte de gobernar y conducir los asuntos públicos por medio de la gestión de los órganos de gobierno, hasta la discusión de las grandes problemáticas que históricamente ha presentado: 1) lograr que convivan en paz y prosperidad mujeres y hombres que comparten un mismo territorio; 2) garantizar armonía entre las sociedades humanas y el medioambiente; 3) formular una administración a largo plazo de los recursos escasos; 4) garantizar libertad de pensamiento, palabra y acción y propiciar la cohesión e interés común; 5) garantizar a los individuos y comunidad las mismas oportunidades de desarrollo pleno; 6) permitir el desarrollo de la ciencia y la técnica sin dejarse llevar por el mareo del poder; 7) abonar para todos condiciones para una vida digna; 8) reconocer la diversidad y riqueza de la pluralidad cultural e incorporarlas en una cohesión social, y 9) adaptarse a la evolución del mundo conservando su identidad (González, 2001). En condiciones variables, según las épocas, los nueve puntos son los objetivos del poder y los fundamentos del gobierno. En cada civilización y en cada sociedad se ha dado el nacimiento de una tradición específica de gobernanza, ésta ha logrado sobrevivir la caída de las civilizaciones y la presencia de revoluciones políticas.

La segunda etapa, que refiere al cambio de gobernanza, da cuenta que la gobernanza actual no se adapta a las necesidades de nuestra sociedad. La gobernanza es resultado de una serie de condicionantes sociohistóricas, de una historia, de un conjunto de tradiciones culturales bien arraigadas, de normas y códigos formales e informales que constituyen y explican la continuidad, estabilidad o retroceso e inestabilidad de las sociedades. La gobernanza no es resultado del cumplimiento de un cuerpo normativo, por el contrario, de una larga y lenta evolución institucional. “¿Cómo evoluciona este sistema de gobernanza cuando se ve confrontado a una rápida evolución de la sociedad?” (Calame, 2009, p. 20). “¿Cómo conseguir enfrentarnos a la consecución de objetivos colectivos en una sociedad cada vez más fluida y más proclive a la individualización?” (Blanco y Gomà, 2002, p. 17). La respuesta apunta a la explicación de un cambio institucional gradual e incremental, es decir, en un primer momento se adaptan las instituciones a los cambios a costa de una complejidad creciente,

en uno segundo se instala un giro en el arreglo institucional, un reacomodamiento de los elementos preexistentes con unos nuevos y se finaliza con una revolución, esto es, se concluye con una nueva coherencia o con una nueva lectura de los cambios entre los actores presentes.

Con dos etapas se puede explicar el pasado y el presente de la gobernanza, y por ende, el pasado, el presente y el futuro del Estado y de la democracia. El pasado —el cual los Estados europeos han dejado atrás— está caracterizado por la descomposición, separación y distinción de los problemas, de los Estados y de sus competencias, pero también de una clara separación entre la dirección y la ejecución, entre el gobernante y el gobernado, entre lo político y lo administrativo, entre la participación y la representación. No obstante, cuando las realidades superan lo esperado, cuando la separación de los campos, de las responsabilidades se vuelve una limitante, cuando los problemas ya no son locales sino globales, las antiguas formas de gestión o administración reclaman una revolución hacia una gobernanza. La gobernanza de hoy y del mañana “no deberá ignorar más las relaciones, sino, por el contrario, ubicarlas en el centro de la concepción del sistema” (Calame; 2009, p. 22). Ahora, el desafío para enfrentar el futuro consiste en conectar los conocimientos y las funciones de las instituciones para aprender a tratar los problemas complejos.

Con definiciones variables según las épocas, estos objetivos y equilibrios son la razón de ser del poder y los fundamentos de un gobierno sensato. La conciencia de los intereses vitales de la sociedad es lo que en todas las épocas ha justificado el ejercicio de la autoridad. La capacidad de los gobernantes para buscar estos objetivos desinteresadamente con sabiduría y competencia, es lo que les ha dado legitimidad ante los ojos del pueblo más allá de las leyes y de la calidad de las políticas aplicadas (Peters y Pierre, 2005).

Cada sociedad, cada civilización, ha dado nacimiento a una tradición específica de gobernanza. Las tradiciones han atravesado varios siglos y han sobrevivido a las revoluciones políticas. China, Rusia, Europa latina, Europa anglosajona y germánica, el mundo musulmán, por citar sólo algunos casos, han creado estilos particulares de gobernanza. La mayoría de los preámbulos de las constituciones hacen referencia, con distintas palabras según los lugares, culturas y épocas, a estos grandes objetivos de la gobernanza (Elias, 1988).

El fruto de una historia, de una cultura y de tradiciones bien arraigadas, traducidas en códigos, instituciones y normas que constituyen garantías de estabilidad y de continuidad de las sociedades es la gobernanza, es por naturaleza y por vocación, un sistema de evolución lenta. En este sistema no son las organizaciones y el derecho los que evolucionan lentamente, sino más bien las representaciones, las formas de pensamiento y los cuerpos sociales que los encarnan.

¿Cómo evoluciona este sistema de gobernanza cuando se ve confrontado a una rápida evolución de la sociedad? Como todo sistema: comienza buscando adaptarse sin cuestionar sus fundamentos, generalmente a costa de una complejidad creciente, hasta que se impone una revolución, un giro –no el reemplazo de este sistema– por otro completamente inédito, sino más bien un reacomodamiento de los elementos preexistentes en torno a nuevos principios que dan una nueva legibilidad, un nuevo sentido, una nueva coherencia.

En nuestros sistemas institucionales se observa la incorporación de nuevos elementos y de nuevas organizaciones. En el terreno local y regional acumulamos instituciones y niveles intermedios que compiten y se neutralizan más de lo que se complementan. A escala nacional, cada año agregamos nuevos dispositivos transversales que llevan a transformar el modo de funcionamiento sectorizado de las administraciones. A nivel mundial, multiplicamos los objetivos y las instancias encargadas de alcanzarlos, sin que ninguna de ellas tenga realmente ni los medios, ni las normas, ni regulaciones de jerarquía adecuados para hacerlo. Es decir, lo que el hombre o los hombres hagan por él o por ellos mismos, no puede o debe ser asumido por la sociedad que se coloca en un ámbito mayor.

5. Las redes como acción pública de la gobernanza

Las redes estudian los datos relacionales, es decir, las relaciones o vínculos específicos entre un par o una serie particular de elementos. Las redes centran su atención en las relaciones, y no en las particularidades de los elementos (Molina, 2001, pp. 13-21).

La irrupción de este tipo de ideas tiene su razón de ser en que las nociones tradicionales son incapaces de aprehender las transformaciones más recientes que afectan a las relaciones entre el Estado y la

sociedad. Estas alteraciones son: 1) el aumento de la composición y diferenciación de actores heterogéneos, los cuales incluyen: agencias gubernamentales, coaliciones momentáneas de partidos políticos, empresarios, técnicos expertos, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos individuales; 2) la intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas; 3) la extensión del campo de las políticas públicas; 4) la descentralización y la fragmentación del Estado; 5) la alteración de las fronteras entre el ámbito público y el privado; 6) la multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas; 7) la transnacionalización de la política nacional, y 8) la interdependencia y la complejidad creciente de las cuestiones políticas y sociales.

De forma subsecuente, una red es definida como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores (Requena, 1989). Los actores que están interesados en la elaboración de una política determinada y disponen de recursos (materiales e inmateriales) necesarios para su formulación o su ejecución se relacionan entre sí para intercambiarlos. Estas relaciones, que varían en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de las interacciones, constituyen la estructura de la red, que permite el intercambio de recursos. Aquí las redes de políticas o estructuras de *gobernanza* sólo son un modelo analítico, un marco de interpretación que permite el análisis de las interacciones entre actores (por qué y cómo actúan los actores individuales).

En ocasiones se va más allá del uso de las redes como concepto analítico. Se parte del postulado de que no es suficiente con conocer el comportamiento de una unidad de análisis dada como producto de las relaciones interorganizativas. Se utiliza como apriorismo que las estructuras sociales tienen mayor poder explicativo que los atributos de los actores individuales, esto es, se toma como unidad de análisis no al actor individual, sino al conjunto de interacciones que constituyen las redes interorganizativas. La noción de red constituye una respuesta, siquiera parcial, a estas cuestiones al proponer un esquema de interpretación de las relaciones Estado-sociedad que subraya el carácter horizontal.

Klijn (1998, p. 5) define la red de políticas como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas o de los programas de

políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político”. Frente a la visión estatalista se sugiere una imagen que relativiza la frontera Estado-sociedad, que hace hincapié en la diversidad de actores participantes en la construcción de la acción pública y en el carácter relativamente fluido de los grupos así constituidos.

Análogamente, en relación con el enfoque pluralista, la noción de red introduce una cierta estabilidad de las relaciones y ofrece instrumentos analíticos para comprender cómo se construyen esos espacios de encuentro entre actores públicos y privados. En este sentido, el concepto de red presenta un interés heurístico desde el punto de vista de la reflexión general sobre el Estado y sobre la práctica pública.

Desde una perspectiva institucional, muestra que la acción pública no se despliega en un espacio totalmente fluido, y las estructuras de configuración de actores no se superponen necesariamente a las organizaciones públicas o privadas. En una vertiente de investigación, esto significa que una de las primeras tareas del analista de políticas públicas consiste en identificar los contornos de las redes que conforman el campo de estudio, localizar los actores (principalmente a aquellos que participan en varias redes) y analizar los principios de constitución de esas agrupaciones y las lógicas de fraccionamiento del sector considerado.

Así, un actor (por ejemplo, un alto funcionario, un sindicalista o un representante de la empresa) puede participar en redes diversas operando en ocasiones como árbitro o intermediario, traspasando las fronteras entre ámbitos o grupos, traduciendo las reivindicaciones de los actores en alternativas creíbles de políticas públicas y controlando al cabo su aplicación efectiva. Las redes de políticas pueden ser policéntricas o multicéntricas, dependiendo de los vínculos dinámicos o inestables que la caractericen.

Chaqués (2004, pp. 36-56) diferencia a la escuela de mediación de intereses o la noción de red de políticas como forma específica de gobernanza. Según esta visión, la escuela de medicación de intereses concibe las redes de políticas como concepto genérico que se aplica a todo tipo de relaciones entre actores públicos y privados. Por el contrario, la teoría de la gobernanza designa una forma específica de interacción público-privada basada en la coordinación no jerárquica y diferenciada de la jerarquía y del mercado como formas particulares de provisión de servicios.

Si se toma la primera de las perspectivas, basada en las relaciones de dependencia entre el gobierno y los grupos de presión, se ofrecen distintas tipologías que se diferencian entre sí sobre la base de los criterios utilizados: 1) nivel de institucionalización; 2) alcance; 3) número de participantes; 4) funciones; 5) normas de conducta; 6) tipo de relaciones, y 7) estrategias de los actores (Chaqués, 2004).

El concepto de red de políticas, de la escuela de mediación de intereses, se concibe como herramienta analítica de las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis más preciso de las diferencias entre sectores y subsectores, del papel desempeñado por actores públicos y privados, y de las relaciones formales e informales que se establecen entre ellos. El presupuesto básico es que la existencia de redes de políticas, que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un ámbito dado, influye en los resultados de la política.

Blanco y Gomà (2002) otorgan algún valor explicativo a los tipos de redes, presuponiendo que su estructura tiene una influencia capital en la lógica de interacción entre los componentes de la red, afectando al proceso de la política y a su resultado. El concepto se utiliza como modelo o noción analítica para revelar las relaciones estructurales (interdependientes) y la dinámica en la elaboración de políticas. En este caso, las redes proporcionan una perspectiva desde la cual analizar situaciones en las que una política determinada no puede explicarse mediante la consideración de una acción adoptada por el centro político para el logro de metas comunes.

Mientras que el concepto analítico de red describe el contexto y los factores conducentes a la elaboración de políticas, el concepto de red como relaciones interorganizativas se centra en las estructuras y en los procesos a través de los cuales se organiza la elaboración de la política pública, o, lo que es igual, a través del proceso que aquí se denomina gobernanza.

Las redes de políticas se contemplan como una forma particular de gobierno de los sistemas políticos contemporáneos. El punto de partida es la afirmación de que las sociedades modernas se caracterizan por su diferenciación, sectorialización y complejidad. El resultado es la interdependencia funcional entre actores públicos y privados. Los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Estos cam-

bios han favorecido la emergencia de redes de políticas como formas particulares de gobernanza (diferenciadas de las jerarquías y de los mercados como modos organizativos) que permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos, en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos entre actores públicos y privados.

La red incluye a todos los actores participantes en el diseño y la ejecución de una política en un sector determinado. Se caracteriza por la existencia de interacciones predominantemente informales entre actores públicos y privados que tienen intereses distintos pero independientes.

Se vuelve así al reflejo de un tipo de relaciones Estado-sociedad claramente diferenciado del tradicional. En lugar de emanar de un autoridad central, la política actual se hace, de hecho, en un proceso que incorpora una pluralidad de actores, lo cual manifiesta no una mera perspectiva analítica, sino un cambio profundo de la estructura de la política. La coordinación se basa en la puesta en práctica de procesos de negociación fundamentados en la comunicación y la confianza mutuas mediante la perspectiva de una presentación de intereses o de un rendimiento óptimo expresado en la solución a un problema.

6. Gobernanza subsidiaria

El término subsidio connota una ética social referente a establecer un equilibrio de complementariedad en los ámbitos de las formaciones sociales, mientras que denota una metodología para ayudar positivamente a los desiguales.

Aristóteles (1932) consideraba que el hombre (libre) disfrutaba de una orientación natural hacia el bien, que distinguía entre lo justo y lo injusto, y su autonomía era sinónimo de perfección. El espacio político-social constituido en una *polis* es el espacio que, por naturaleza, estandarizaba a una comunidad de hombres. La *polis* era la organización político-social que convertía a las desigualdades en estandarizaciones, tendía a la búsqueda de un bien, de un mayor bien y de un mayor bien a un bien común. La *polis* era el medio por el cual los individuos son capaces de basarse por sí mismos en el dominio de sus propias actividades.

Santo Tomás de Aquino (2004) abreva los principios de Aristóteles y, a través de su propuesta filosófico-teológica, propone a Dios como la razón universal; la inteligencia y la voluntad como las cualidades humanas; la felicidad como el bien personal, y el bien común como el objetivo social. La asociación de personas constituye una sociedad fundada en el orden e irremediablemente en la desigualdad. En consecuencia, Tomás de Aquino asevera el rechazo total hacia la autoridad cuando es ignorada la dignidad humana: el medio social es trascendido por la santidad espiritual.

La subsidiariedad, desde su concepción aristotélico-tomista, tiene como propósito la autoformación del ser humano a través de las relaciones sociales, normando o institucionalizando la relación entre el orden individual e interno de las personas y su extensión hacia el orden social. La desigualdad social se puede traducir como el desarrollo múltiple de funciones sociales que se complementan, ante el acto de la diversidad para beneficiar al conjunto de las personas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las tradiciones liberales del principio de subsidiariedad (capacidad decisora del individuo) y de la doctrina social de la Iglesia católica (catolicismo social europeo decimonónico) se laicizan y se incorporan como programas en los partidos políticos demócrata cristianos europeos. La Ley Fundamental de Bonn o Constitución alemana de 1946 es el documento europeo donde se formula con más claridad el principio de subsidiariedad.

La subsidiariedad busca mediar los conflictos que se presentan en los ámbitos local, nacional e internacional para articular un desarrollo sustentable, compartido y general. La subsidiariedad activa guarda una estrecha relación con la autonomía, descentralización y diversidad de lo local frente a lo nacional. La subsidiariedad puede ser definida como la solidaridad que se presenta entre los desiguales. La subsidiariedad forja las bases para que los individuos formen organizaciones o sociedades menores que sean capaces de atender las necesidades e intereses propios de forma autónoma, así como la preservación de las diferentes formas de asociación, organización o ámbitos a través del otorgamiento y defensa de las atribuciones locales.

La identidad local se revaloriza en la globalización. Es en la proximidad local probablemente donde resulta más posible construir espacios (comunidades) en los que podemos vivir juntos, de sentirnos implicados en los conflic-

tos y en la convivencia común, tratando al mismo tiempo de no perder nuestras propias diferencias (Blanco y Gomà; 2002, p. 18).

La subsidiariedad enmarca la unión de Estados y potencia las prerrogativas de los gobiernos locales, la participación de los ciudadanos y el trabajo en redes sociales. El principio de subsidiariedad es la fuente extensa para construir una comunidad política, económica, social y cultural, y presupone un proceso indefinido por disminuir las desigualdades: el límite que reconoce son las particularidades de cada una de las entidades que integran al Estado. El principio de subsidiariedad es coincidente con la proporcionalidad entre las localidades, pues sólo regula el ejercicio de ciertas competencias, no se ocupa de la distribución de las mismas.

El principio de subsidiariedad se ve conformado por la reflexión sobre los fundamentos constitucionales de una gobernanza legítima: la disciplina impuesta en nombre del bien común, solidaridad y justicia distributiva debe estar justificada por los objetivos perseguidos, y no por la existencia de territorios políticos y administrativos inmutables. Para ser plenamente legítima, esta disciplina debe satisfacer el principio de mínima restricción. La subsidiariedad activa no es un simple enriquecimiento del principio de subsidiariedad. Comparte con él la voluntad de respetar y valorar la diversidad y, por lo tanto, los enfoques locales, pero difiere radicalmente en lo relativo al tratamiento de las interdependencias.

La articulación entre ámbitos es central en la gobernanza. Ninguno de los problemas fundamentales de nuestra sociedad contemporánea puede tratarse en un solo nivel ni ser tratado por una sola institución. Las relaciones entre ámbitos de gobernanza siempre han existido, pero son dejadas de lado o indefinidamente pospuestas. Ubicarlas en el centro de la reflexión significa aplicar el principio de inversión: valorar lo que se margina; tratar como secundario lo que hasta ahora es central.

La búsqueda de la gobernanza global eficaz debe dejar mucho espacio al imperativo de subsidiariedad: tomar las decisiones en el ámbito más descentralizado posible, mientras no sea necesario el paso a un ámbito superior. Este principio también tiene un valor táctico: aun cuando a largo plazo el nivel apropiado es multilateral, a veces el proceder regional o plurilateral tiene más capacidad para producir el

avance de la acción colectiva, dado que ésta puede apoyarse en cierta afinidad de preferencias y puede encontrar allí un campo de experimentación útil. La implementación de este principio implica también fortalecer el marco multilateral que le da fundamento y velar por la articulación entre los distintos ámbitos de decisión.

Este principio permitirá limitar los excesos de la centralización, restringiendo la extensión de los ámbitos en los cuales un nivel tiene el poder de tomar decisiones o dictar reglas que conciernan a ámbitos inferiores. Por esa razón, es uno de los importantes fundamentos de las políticas de descentralización. Por otra parte, su sencillez tiene la ventaja de evitar yuxtaposiciones de competencias que son fuente de conflictos institucionales interminables. Pero la subsidiariedad no evita y, por el contrario, fortalece la tendencia de las instituciones a ejercer sus competencias según el principio de exclusividad que ya no es adecuado para la complejidad de la acción política.

El principio de subsidiariedad no se aplica solamente a las relaciones entre las colectividades públicas más amplias y las colectividades públicas más reducidas, sino también a las relaciones entre las autoridades públicas –cualesquiera que sean– y la sociedad civil. Este principio exige que la autoridad pública sólo intervenga en el ámbito económico y social cuando es necesario complementar las iniciativas provenientes de la sociedad civil para obtener el bien común; exige asimismo, de manera general, que las colectividades públicas cuyo campo de acción es más amplio sólo intervengan para complementar, cuando fuera necesario, la acción de las colectividades públicas de menor alcance.

El principio de subsidiariedad supone la existencia de un bien común: si el papel de la instancia “superior” –entidad federativa– es complementar, prolongar lo que hace la instancia “inferior” –municipio–, es porque ambas deben ir en la misma dirección. En este sentido podemos interrogarnos sobre la compatibilidad de este principio con la noción moderna de la democracia, basada en la idea de que pueden coexistir varias concepciones del bien común. Asimismo, la extensión de los deberes de la instancia “superior” puede plantear problemas: si bien está claro que, negativamente, debe respetar la autonomía de la instancia “inferior”, ¿tiene también deberes positivos, es decir, la obligación de intervenir si la instancia “inferior” no cumple suficientemente bien con su tarea?

En un contexto de mundialización y de crecimiento de las interdependencias donde la democracia y el escenario político siguen organizándose casi exclusivamente a escala nacional, la crisis de la democracia es profunda en el momento mismo en que esta última se ha vuelto, ideológicamente, la referencia universal obligada. Sugiere que con la arquitectura europea, por ejemplo, ha desaparecido la mayor parte de los antiguos atributos de la soberanía nacional, empezando por la moneda (Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht) y la gestión de la economía nacional. Hoy en día, incluso la política exterior y la defensa dependen más de procesos colectivos que de la acción aislada de cada país. En estas condiciones, el funcionamiento de la acción pública y no a los grandes principios que a menudo se invocan, debería ser el objeto central de lo político.

Para rehabilitar el escenario político hay que empezar por afirmar que lo político es la construcción de la comunidad y es, entonces, por su esencia, la búsqueda de convergencias. Es bien conocida la paradoja que dice que cuanto más se parecen los programas políticos, más intentan los candidatos resaltar las diferencias. Los equipos políticos pueden construir su negocio y su razón de ser sobre las diferencias, pero ya no logran convencer a la sociedad de que ése sea su verdadero papel. Como resultado, esta insistencia sobre las divergencias ha impedido analizar a profundidad la compleja realidad del Estado, análisis que seguramente habría revelado otras fracturas más allá del clásico esquema izquierda/derecha.

Una reflexión más profunda es indispensable, puesto que una auténtica reforma de la acción pública y de la gobernanza sólo puede hacerse en el largo plazo y requiere entonces la existencia de una visión fuerte y compartida.

El mundo político seguirá en crisis mientras no logre reformular perspectivas claras de gobernanza, desde lo local hasta lo mundial. Para ello tendrá que poner en tela de juicio principios que desde hace mucho tiempo considera como evidencias.

Al definir el acto político de manera tan limitada se mantiene la confusión entre, por una parte, la legalidad de las reglas y formas de designación de los gobernantes, y por otra, su legitimidad. El hecho de que una regla haya sido votada no implica necesariamente que la población la sienta como legítima. Que alguien haya sido electo no

implica necesariamente que se comporte como verdadero portavoz de la diversidad de intereses de la población.

El territorio es un lugar preferencial para articular las iniciativas de distintos actores. Por ello, en muchos países vemos cómo proliferan múltiples cartas, proyectos, pactos o contratos territoriales. También es en esta escala que los distintos niveles de gobernanza aprenden a cooperar, aunque se trate de un aprendizaje laborioso.

El redescubrimiento del papel del territorio en la economía, la gestión de los recursos naturales, la democracia y el *partenariado* anticipan la idea de que el territorio se volverá un actor social de gran importancia en el siglo XXI, esto no implica que debamos crear una nueva categoría institucional, sino desarrollar herramientas operacionales que permitan que una sociedad local en su conjunto administre de la mejor manera posible los recursos colectivos.

Del concepto de gobernanza se derivan temas como: el reconocimiento y aceptación de las distintas formas de poder, el de los fundamentos históricos y culturales de la adhesión al poder, el de los diferentes tipos de legitimidad que se enfrentan dentro de un mismo orden político o bien, el de los medios de implementación de la adhesión colectiva y de la construcción de consenso. La reflexión continúa e invita a formular la interrogante: ¿qué es pertinente para emprender una revolución de la gobernanza y para reinventar la democracia en el contexto mexicano?

7. Nota final

Ningún problema serio puede tratarse en un solo ámbito. La gobernanza supone abarcar la relación entre ámbitos. Todo es a la vez global y local. Esta simple verificación pone en tela de juicio conceptos y evidencias muy arraigadas. Por ejemplo: no habría democracia sin que se atribuya claramente a cada ámbito de gobernanza (nacional o local), competencias exclusivas de las cuales se vuelve único responsable. La clave de la gobernanza del mañana ya no será el principio de distribución de las competencias entre niveles, sino, por el contrario, el de la cooperación entre ámbitos. La gobernanza de un territorio concreto manifiesta las formas de desarrollo, integral o no.

Esto es, la unidad o el centralismo producen un tipo de gobernanza; sin embargo, la gobernanza fundada en la diversidad, autonomía y descentralización local es la única que se asocia con el desarrollo integral. Este principio de cooperación se basa sobre una experiencia concreta: todas las sociedades se ven confrontadas a problemas del mismo tipo pero cada una debe darles respuestas específicas.

La gobernanza, con sus diversas aportaciones, señala los lineamientos con los cuales el Estado tiene que trabajar con la intencionalidad de mejorar su desempeño. La gobernanza trae a la mesa de discusión la incorporación de la sociedad civil como un agente con capacidad de deliberación mediante su incrustación en un conjunto de redes sociales. La subsidiariedad aporta la inclusión de sectores desprotegidos por los logros de la acción pública, los cuales, por razones políticas, se deben de tomar en cuenta. La gobernanza en el plano nacional es indispensable, pero la necesidad del fortalecimiento de las instituciones señala que debe dar un salto cualitativo hacia lo internacional. La gobernanza en el fondo busca que las instituciones se fortalezcan para beneficio del Estado, de la sociedad civil y de la subsidiariedad: sin intuiciones fuertes, la gobernanza es débil. De ahí que la gobernanza esté correlacionada con diferentes aspectos que ayuden a fortalecerla.

V

CONSIDERACIONES SOBRE LA GOBERNANZA GLOBAL Y LA SOCIEDAD LOCAL

1. Presentación

La despolitización de los Estados por el abuso de la puesta en práctica de recomendaciones o instrumentos que dejan en mano de los particulares la resolución de actividades o problemas que de naturaleza son públicos, crea y recrea la presencia de un Estado hueco por perder su naturaleza política; es decir, su capacidad ejecutiva, pública y política se sustituye por la habilidad, negociación o sumisión, en la resolución de problemas. El Estado ya no es el centro desde el cual se desarrollan las políticas. Repensar los ámbitos, instrumentos, las instituciones y las prácticas desde la cual se producirán y desarrollaran las nuevas políticas o acciones públicas, invita a pensar en el individuo, en la representación, en los partidos políticos, en los grupos empresariales, en el propio Estado o en la nación.

Para que haya convivencia entre personas en un mismo espacio territorial en el que se produce y reproduce cultura, a través de actos libres y responsables –es decir, comunidad–, tiene que presentarse un verdadero pacto social entre los actores de la sociedad civil y la sociedad política, donde cada uno de ellos reconozca responsabilidades proporcionales a sus derechos respecto al conjunto de la comunidad. En este sentido, la primera función de la denominada gobernanza es construir y proveer de cohesión a la comunidad. Para ello no basta con que la gobernanza sea legal, sino que también tiene que ser consi-

derada legítima. Las acciones del poder público y las limitaciones que éste impone no pueden contentarse con ser celebradas ni sancionadas por un voto. También tienen que ser consideradas necesarias, eficaces y ser pensadas integralmente.

Ningún problema serio puede tratarse en un solo ámbito. La gobernanza supone abarcar la relación entre ámbitos. Todo es a la vez global y local. Esta simple verificación pone en tela de juicio preconceptos y evidencias muy arraigadas. Por ejemplo: no habría democracia sin que se atribuya claramente a cada ámbito de gobernanza (mundial, regional, nacional o local), competencias exclusivas de las cuales se vuelve único responsable. La clave de la gobernanza del mañana ya no será el principio de distribución de las competencias entre niveles, sino, por el contrario, el de la cooperación entre ámbitos. La gobernanza de un territorio concreto manifiesta las formas de desarrollo, integral o no. Esto es, la unidad o el centralismo producen un tipo de gobernanza; sin embargo, la gobernanza fundada en la diversidad, autonomía y descentralización local es la única que se asocia con el desarrollo integral. Este principio de cooperación se basa sobre una experiencia concreta: todas las sociedades se ven confrontadas a problemas del mismo tipo pero cada una debe darles respuestas específicas. De allí deriva el principio de subsidiariedad.

2. La gobernanza global

La sinergia de todo Estado en formación es la concentración del poder a través del control total de las funciones de guerra, justicia y gobernación interna: la denominación de ciencia de la policía, que se preocupa por las actividades propias del Estado. Es la actividad programática orientada a un fin preciso, es la parte decisiva del trabajo del gobierno del príncipe. La policía es la síntesis del orden y bienestar en el moderno Estado centralizado, es el vínculo histórico en el cual se forjan las bases de la centralización política y administrativa del Estado contemporáneo (Von Justi, 1996).

A inicios del siglo XVI el Estado absolutista involucró una poderosa jerarquía encargada de la revolucionaria función de la Cámara. El cameralismo es una construcción teórica y técnica, y constituye un estadio superior de sistematización, racionalización y organización

del trabajo administrativo con la intención de potenciar el poder del Estado en su fase absolutista (Von Justi, 1996; Bonnín, 2004). El cameralismo es un movimiento exclusivamente asociado a los países alemanes, a los territorios asociados con el llamado Sacro Imperio Romano Germánico.

La identificación y maduración del denominado Estado administrativo se expresa en el Estado territorialmente delimitado. Las soberanías se comienzan a caracterizar por la prestación de un conjunto de servicios a un grupo de individuos caracterizados por contar con derechos y obligaciones. El ciudadano es el referente obligado del nacimiento y autonomía del Estado liberal. La administración pública como actividad organizada del Estado transita del énfasis de la economía política; a la autonomía del Estado, con base en la doctrina del derecho natural; a la consolidación de la relación administración pública-desarrollo-Estado (Eliás, 1988).

La conformación del Estado de bienestar y de los Estados asociados con el socialismo real conformaron una relación estrecha entre lo estatal y lo público, en la medida que los derechos y obligaciones republicanos implicaban un desarrollo del espacio público del Estado. Las crisis sociales, políticas y económicas de los años sesenta y setenta debilitaron al Estado para producir, ampliar y representar a la ciudadanía y dar cuenta al interés público; esto quiere decir que los derechos y los deberes del Estado y del individuo se vieron fracturados para producir ciudadanos, una cohesión social y una administración eficiente de los servicios (Bergara y Sanseviero, 2001, pp. 193-198).

La gobernanza en el Estado ha sido una constante en el devenir histórico de las civilizaciones. La génesis y el proceso de civilización del poder es el hilo conductor que explica las transformaciones de la gobernanza del Estado, es la fuente de explicación del tránsito del Estado a los estados y de la transición de la relación entre estados y la unión entre estados.

Charles d'Orléans, en el siglo xv, introduce el concepto de gobernanza: es una palabra que viene del francés antiguo. Describe la conducta, el arte de gobernar. Proviene de la misma raíz que *gouvernail*, que significa timón, y por lo tanto, la conducción de los asuntos públicos. Se trata de un homónimo acertado porque, precisamente, el arte de conducir los asuntos públicos no se reduce a la creación de instituciones, ni a seguir las reglas del derecho, ni al funcionamiento del es-

cenario político, ni a la gestión de los órganos de gobierno (Hergentan, 2001).

La palabra gobernanza está de moda en la actualidad y ha sido objeto de muchos debates, no precisamente por una repentina pasión por el francés antiguo, sino más bien porque nos llega a través del término inglés *governance*. Este término ha sido vulgarizado, sobre todo a propósito del sector privado, donde se habla de la *corporate governance* para designar al conjunto de técnicas de organización y gestión de la empresa. Este concepto, extraído del vocabulario propio del sector privado (*corporate governance*), es promovido por el Banco Mundial desde 1983 (World Bank, 1989) para adaptar las estructuras del Estado a las exigencias del liberalismo económico. Contrariamente a las apariencias, es altamente político porque con el pretexto de reorganizar los diferentes ámbitos de responsabilidad en el seno de la sociedad, lleva a debilitar a los Estados centrales, subordinando sus funciones redistributivas a las lógicas de la economía liberal.

El concepto de gobernanza ha sido definido de manera bastante amplia por el Banco Mundial (World Bank, 1992, p. 20): “Es la manera mediante la cual se ejerce el poder en la gestión de recursos económicos y sociales de un país en vías de desarrollo”. Circula otra definición de tipo operativo:

La gobernanza es la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos por medio de la creación de un sistema de normas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores sociales hacia los cuales apuntan los individuos y los grupos.

Hasta aquí predomina una visión no intervencionista y minimalista del Estado, una concepción estrictamente funcionalista e instrumentalista, que limita al Estado a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos, dejando de lado la esfera política como lugar de determinación de un proyecto de sociedad, en beneficio de un enfoque de procedimientos, de normas y de la creación de instituciones para las regulaciones del mercado (Colomer y Negretto, 2003).

La transposición de esta visión a los asuntos públicos despierta cierta sospecha porque se trata de un término que ha sido popularizado en un enfoque neoliberal, para reducir y delimitar el campo de la acción pública, por la vía de la connotación normativa de las recetas de buen gobierno impuestas por el Banco Mundial, el Fondo Moneta-

rio Internacional y, posteriormente, por la Unión Europea, como condición para sus ayudas (Oszlak, 1997).

La concepción europea es bastante diferente y está presentada en *El libro blanco sobre la gobernanza europea* como

...las normas, procedimientos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, particularmente desde el punto de vista de la apertura, de la participación, de la responsabilidad, de la eficiencia y de la coherencia” (Com. 428 Bruselas, 03/08/2010, p. 8).

En efecto, según Beate Kohler-Koch y Fabrice Larat, la gobernanza comunitaria no está determinada únicamente por la estructura de la comunidad y por sus particularidades, sino que también está influida por la percepción por parte de los actores que participan en esta gobernanza, de los principios que rigen un orden político legítimo. En su esencia, la gobernanza se refiere a la materia y los medios gracias a los cuales las preferencias —en parte divergentes— de los ciudadanos se encuentran reflejadas en las decisiones y medidas de índole política, de tal manera que la pluralidad de intereses presentes en el seno de la sociedad sea transformada en acción unitaria y que los diferentes actores sociales la acepten y se sientan reflejados en ella (Hergenhahn, 2001).

La idea de gobernanza que compartimos es más amplia que la que propone el Banco Mundial. Obviamente se encontrarán, como los principios del buen gobierno, las exigencias elementales de la democracia, que son el acceso a la información y el deber de los gobernantes de rendir cuentas para que los ciudadanos estén implicados en la toma de decisiones que les conciernen directamente en su vida cotidiana.

Compartimos la atención que la Unión Europea presta a la percepción de los principios y de las prácticas efectivas, puesto que el marco jurídico e institucional propiamente dicho es inseparable. Por el contrario, no compartimos una visión puramente administrativa de la sociedad y rechazamos, asimismo, la ilusión de recetas de buena gobernanza que garantizarían en todos los lugares del planeta, a partir del modelo inseparable del economicismo dominante, la buena gestión de los asuntos públicos y menos aún, la cohesión y el desarrollo pleno de las sociedades.

Sin embargo, hemos llegado a creer, en cambio, que existen principios comunes de gobernanza, un marco de pensamiento que permite a toda sociedad disponer de una especie de agenda común a partir de

la cual cada una inventa –según sus raíces históricas– su propio modelo y sus propias prácticas.

La introducción de este antiguo nuevo concepto obliga a echar una mirada amplia sobre las regulaciones sociales, más abarcadora y articulada de la que se acostumbra. La gobernanza incluye las nociones de legislación, derecho, política, instituciones y gestión pública, pero sobre todo se interesa por la manera en que funcionan las cosas en la realidad. Esta manera de funcionar depende, por un lado, de las instituciones, de las representaciones que se hace la sociedad del poder o de las condiciones en las cuales una comunidad se instituye. Por otro lado, depende también del funcionamiento específico de los procedimientos, de la mentalidad y las problemáticas de quienes los hacen funcionar, de la relación entre los funcionarios y los ciudadanos, de las formas de cooperación que se entablan o no entre los actores, de la manera en que la sociedad se organiza en corporaciones, comunidades y asociaciones.

En consecuencia, la comprensión de la gobernanza global convoca a la historia, a la cultura, a las ciencias políticas y obviamente al derecho administrativo, pero también a la sociología de las organizaciones. Así, la gobernanza no es un hecho nuevo, una manera nueva de concebir y administrar la acción pública, sino más bien una nueva mirada sobre una realidad preexistente. A este respecto, Pierre Calame (2009) elabora una reflexión que articula constantemente teoría y acción pública, sobre las prácticas de la democracia, la reforma del Estado, la gestión de las sociedades y la sociedad civil, y a principios de este siglo incorporó en la discusión la idea de la revolución de la gobernanza como antesala de la reinvencción de la democracia, discusión que se enmarca en la denominada revolución neoliberal.

Los modelos clásicos de la democracia y de la acción pública⁴ invitan a repensar a las necesidades de la época, y revisar porque los sistemas de regulación no han podido adaptarse a la rápida evolución de las sociedades.

⁴ La acción pública es entendida como el proceso coordinado o entre los actores políticos, grupos sociales e instituciones para lograr objetivos definidos colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. La acción pública implica la definición del problema público, la toma de decisiones y su correspondiente ejecución, este proceso no pasa por la acción aislada de una organización político-administrativa centralizada, la acción pública es el resultado de la coordinación entre actores públicos, sociales y privados en diferentes ámbitos.

3. La gobernanza local

Con las recurrentes crisis financieras de los países desarrollados, a partir de la década de los ochenta, con la crisis de los denominados Estados socialistas de los años noventa y con la crisis del modelo de intervención estatal por la fuerte crítica a su forma burocrática de administración, se han configurado posiciones en relación a las reformas del Estado, pasadas y presentes, tendientes a establecer una gobernanza local. Todos estos procesos influyen la distribución del poder en el interior del Estado nacional, aunque también son fuertemente influenciados por el contexto internacional.

En estas circunstancias se han generado por lo menos dos posiciones (Kaufmann *et al.*, 2000), que intentan formular una alternativa de respuesta que conlleve a una situación de equilibrio, coherencia, flexibilidad y autonomía (Huntington, 1992). Por un lado, observamos las soluciones neoliberales que defienden la reducción del Estado al mínimo, con una sustitución por el mercado en todo aquello que sea posible, aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales. De otro lado, los que se identifican como social liberales que defienden un Estado fuerte, que asegure los derechos sociales, aunque esta protección sea a través de organizaciones no gubernamentales.

Un proyecto para la reforma del Estado no puede dejar de delimitar la visión acerca de sus roles, pues hablar del Estado presupone hacerlo a partir de una concepción del Estado mismo, del lugar que ocupa la sociedad nacional, de sus relaciones con otros Estados, de la definición de las funciones esenciales que el Estado es capaz de generar y de los parámetros para evaluar las reformas propuestas. En medio de un contexto caracterizado por la velocidad de los cambios, que afectan profundamente la definición del rol del Estado y de sus relaciones con la sociedad, podemos plantear que los cambios han implicado la redefinición de las siguientes funciones esenciales: 1) la defensa del territorio y de la soberanía nacional; 2) la construcción de una comunidad nacional, que incluya a todos los ciudadanos en el proceso político y económico; 3) la inserción ventajosa del país en el escenario internacional; 4) la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos, y 5) la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico.

La gobernanza local tiene que sustentarse en un cambio de las relaciones entre los diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos, es decir, en una transformación en los planos funcional, material y de la dominación. En una diferenciación estructural que precise las funciones y acote el poder; en una redistribución del capital social, en una disminución de los costos de transacción y en una correlación de poder. Para Oscar Oszlak (1997), las reglas particulares que gobiernan cada una de estas relaciones están subordinadas, a su vez, a otras de orden superior, que resultan de los vínculos que se establecen entre los tres planos considerados, en los elementos que integran a la gobernanza global.

En tiempos de cambio y transformación, la vida colectiva ingresa a etapas con mayor incertidumbre, que son el resultado de otras condiciones de intercambio y convivencia. Tanto la innovación científica y tecnológica, así como la redistribución del poder, alteran el modo de vida que prevalece en la sociedad y en la diversidad de espacios que conjugan lo privado, lo público y lo estatal. En esa lógica, se ajustan las relaciones sociales, se redefinen los vínculos políticos y las relaciones económicas son alteradas con la proclama de la competencia y la calidad de las estrategias del mercado.

Como asunto de gobierno, la incertidumbre exige habilidades, precisas y recursos para evitar que la conducción de la vida asociada ingrese a situaciones violentas, destructivas e ingobernables que son nocivas al desarrollo consistente de la sociedad. Las tareas del buen gobierno –efectividad para solucionar problemas públicos– se reflejan por el modo en que los Estados se desenvuelven en contextos impredecibles, volátiles y turbulentos que ponen a prueba las capacidades de respuesta para adaptarse y remontar las condiciones adversas que se enfrentan. Se transita de la racionalidad formal y procedimental a la racionalidad de los resultados finales, es decir, a la eficacia auténtica de la acción de gobierno, la cual se acredita con mayor o menor legitimidad, dependiendo de la capacidad que se tiene para alcanzar niveles de eficacia en la dirección y conducción de la sociedad. Para evitar que los Estados queden anclados en el pasado y en los planteamientos del historicismo ideológico y político que limitan la visión del cambio con sentido de factibilidad, es conveniente que desde los gobiernos se proceda a organizar e implementar las reformas institucionales que permitan la gobernación y administración de la

sociedad, teniendo como referente central los cambios en la vida política y económica. Las reformas institucionales –definición negociada y factible de nuevas reglas del juego para garantizar la certidumbre y la eficacia en la sociedad y sus fuerzas productivas– son el paso dado por los Estados para asimilar los impactos, costos, ventajas y problemas que generan con los procesos de innovación, los cuales son imparables de acuerdo con la lógica de la sociedad moderna, la cual que sustenta su desarrollo en la transformación constante de las fuerzas productivas (Catala, 2005).

No menos importante es puntualizar que las reformas institucionales también comprenden la pervivencia de las instituciones democráticas, nutriendo para ello las políticas de apertura y publicitación. En un tiempo donde el poder se democratiza –participación, descentralización, gestión comunitaria–, los Estados deben responder a las exigencias de apertura institucional para generar confianza en los ciudadanos y para que no sea valorado como un centro inaccesible. Por eso, la apertura y la publicitación son tipos de política que tienen como objetivo que el poder se democratice para evitar que la decisión burocrática en sí misma y a través de las líneas densas de mando, sea el medio que decida la relación final del propio Estado con los ciudadanos, creando ventajas desiguales que favorecen a él, desde el momento en que tiene oportunidad de administrar y utilizar los recursos públicos (Pascual, 2011).

Lo importante en el desempeño de las instituciones administrativas es identificar la capacidad que tienen para responder a la lógica del buen gobierno. En este horizonte, la voz y opinión de los ciudadanos es factor primordial para orientar lo que hace la propia administración pública y para asegurar en el análisis, tratamiento y solución de los problemas públicos, que no hay posturas únicas para encauzarlos de manera institucional.

El desempeño no se sitúa en la relación tradicional entre medios y fines; entre eficacia y eficiencia, entre administración y administrados; entre burocracia y público usuario; por el contrario, resalta el valor mismo de la capacidad que se tiene para gestionar las políticas públicas, lo cual obliga a comprenderlo como un asunto de resultados alcanzados, no de propósitos a cumplir. En todo caso, el desempeño se asocia con la gestión de las políticas tomando en cuenta las estrategias que se aplican para que sean instrumentos efectivos del buen gobierno.

El desempeño de las instituciones administrativas se inscribe en las pautas de la acción institucional y por eso su importancia se localiza en la capacidad instalada que se tiene para dar cumplimiento a los ofrecimientos del gobierno. En términos aplicados, en el desempeño institucional concurren los gobernantes y los gobernados, la administración pública y el público usuario, las expectativas de la población y los resultados conseguidos.

En consecuencia, el desempeño indica la capacidad de respuesta que las autoridades tienen para atender, procesar y solucionar las demandas que compiten entre sí, utilizando para ello la acción e instrumentos de la administración pública. Esa capacidad se concreta en asuntos como los siguientes: 1) contención y solución pacífica de los conflictos; 2) aprovechamiento de los recursos escasos para multiplicar los rendimientos sociales; 3) lograr arreglos institucionales factibles para la inversión de los capitales; 4) definición clara de los incentivos que se ofrecen a los agentes económicos y sociales; 5) fortalecimiento de la capacidad de arbitraje y conciliación; 6) asegurar el control de la inflación y el déficit fiscal; 7) tener aptitud para distribuir los beneficios materiales con reglas institucionales; 8) saber conjugar el crecimiento económico con el desarrollo sustentable; 9) tener capacidad de maniobra para no enajenar la soberanía del Estado; 10) garantizar la procuración de la justicia y la seguridad pública; 11) fortalecer la vigencia de las libertades civiles y políticas; 12) frenar, hasta diluirlas, las relaciones de exclusión; 13) relacionar con eficacia el sistema educativo con el mercado de trabajo; 14) que el público ciudadano intervenga vía corresponsabilidad en la solución de los asuntos colectivos, y 15) que los servicios administrativos respondan a los valores de la igualdad y la equidad (Pascual, 2011).

El espacio intermedio que no está ocupado ni por el Estado ni por el mercado es ambiguo y confuso. Enfatiza la diferencia entre asociación voluntaria y sociedad civil, esta última considera la participación y el tejido social. Reconoce que entre los elementos de la sociedad civil hay actores que funcionan o desarrollan su labor, aun en países que carecen de democracia, tal es el caso de las organizaciones no gubernamentales en países del tercer mundo, empero, una cosa es desarrollar actividades de asistencia social y otra muy diferente es poseer una sociedad civil que funcione (Pascual, 2011). Los individuos pasan gran parte de su tiempo construyendo una identidad en la interac-

ción con los demás. Por lo tanto, los contextos favorecen la formación de redes sociales, las cuales a su vez generan escenarios en los que nos sentimos bien y con los demás nos identificamos. La identidad se construye en la toma de conciencia sobre los intereses comunes derivados, especialmente de la ocupación y de las posiciones sociales de cada uno. A pesar de vivir en sociedades cada vez más plurales, una característica del espacio de los flujos y la identidad, es el elemento de adhesión o de conformación de identidad.

La idea de partida es la dimensión reticular de nuestras vidas y su mayor fuerza en la actualidad por interacción en los espacios públicos. Esta sociedad red se presenta, a su vez, como un ente vulnerable. Al ser la sociedad de la información una sociedad global, los riesgos son globales y las consecuencias locales: conflictos motivados por la riqueza, riesgos derivados de la pobreza, las armas de destrucción masiva, la desigualdad y las redes terroristas globales. Éstas generan capital social y éste se incrementa a través de las relaciones con otros actores –familia, amigos, vecinos, entre otros. Este capital social, como conjunto de redes sociales, es un elemento esencial en la cohesión social y es fundamental para que las sociedades prosperen. Las redes de bienestar social que el Estado y el mercado proporcionan deben completarse con las de la sociedad civil. La vida se encuentra formada por una multitud de redes de distinta naturaleza. Sin embargo, no se debe olvidar que los espacios en los que nos movemos están relacionados entre sí formando otra gran red. A pesar de los efectos negativos de la globalización, el proceso de extensión de las redes sociales es creciente (Colomer y Negretto, 2003).

La frase lapidaria de la década de los noventa, sobre el fin de la historia, como réplica del fin de las ideologías, hoy en día tiene su contraparte sobre el inicio de la historia como réplica del resurgimiento de la sociedad civil.

El regreso de la sociedad civil se presenta en dos hechos y procesos históricos importantes que acomodan y obligan a reajustar las esferas de acción del Estado y la propia sociedad civil. Por un lado, la crisis del Estado benefactor europeo, presentada en los años sesenta y setenta, sin menoscabo de la adopción de nuevas formas de organizaciones consideradas como neoliberales, neocorporativistas o neoinstitucionalistas. Por otro lado, la caída de los regímenes socialistas en Europa del Este (la ex Unión Soviética en 1991, la caída simbólica

del muro de Berlín y la unión de la parte oriental y occidental de Alemania en 1989, la revolución o divorcio de terciopelo en Checoslovaquia en 1989).

El renacer de la sociedad civil no es un fenómeno espontáneo o gratuito, responde a un conjunto de fenómenos que se presentan en la actualidad de manera inusitada, dentro de los más destacados encontramos: 1) crisis de los partidos y sistemas de partidos en las modernas democracias, los cuales presentan mayores dificultades para amalgamar y representar intereses sociales, para convertirse en los vasos comunicantes con el gobierno y en esta perspectiva resguardar las condiciones de una gobernabilidad democrática. De manera cada vez más evidente, los partidos políticos se colocan como defensores de las minorías o élites internas, día con día se enfatiza la distinción entre la clase política y la clase dirigente; 2) la redefinición de los límites y alcances de los ámbitos del Estado y de la sociedad en general a la luz del surgimiento de nuevos actores (organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil) y movimientos sociales (movimiento urbano-cultural); 3) pérdida de la capacidad de respuesta o de eficiencia de las tradicionales formas de gestión política, económica y social (corporativismo, clientelismo y sindicalismo), y 4) cuestionamiento masivo y público del quehacer de los políticos por razones de nepotismo, corrupción, cohecho, entre otros.

La discusión académica sobre la revaloración o emergencia de la sociedad civil dentro de los procesos de gobierno gira en torno a varias opciones: ¿cómo se construye una sociedad civil? ¿Cuáles son los principales elementos de una sociedad civil? ¿Cuáles son los ámbitos de la esfera del Estado y la esfera de la sociedad civil? ¿Qué papel desempeñan las instituciones del mercado en la relación Estado-sociedad? ¿Cuáles y cómo deben de ser las relaciones institucionales entre ellos? Las respuestas habrá que buscarlas en las diferentes lecturas —que anteponen las experiencias políticas y los valores sociales a lo científico-social— que se hacen sobre el alcance del concepto de sociedad civil: lecturas que anteponen o privilegian, uno a los otros, los valores de libertad, igualdad y justicia.

La revaloración de la sociedad civil es un imperativo categórico, empero habrá que revalorarla desde el ámbito de la concepción dominante de la democracia, más aún, de la propia política democrática. No considerarla como una variable dependiente, sino repensarla

como variable independiente, como la articulación de un conjunto de iniciativas ciudadanas de la sociedad civil en un contexto definido por la crisis de las democracias representativas.

La recurrencia en los planteamientos expuestos, que abordan el tema de la sociedad civil, presenta una línea de argumentación prescriptiva que define su surgimiento y resurgimiento bajo un contexto de transformaciones del Estado o bajo el marco de las precondiciones democráticas formales que posibilitan su expansión y distracción. Es necesario pasar de la explicación de la causación a la explicación de la correlación.

4. Gobernanza, solidaridad y sociedad

La solidaridad y la justicia de la comunidad son las fuentes de legitimación de la gobernanza, ésta a su vez requiere contemplar que ninguna comunidad es totalmente homogénea y que se requiere crear fuentes de interdependencia o subsidios que disminuyan la asimetría entre los individuos para que se permita la convivencia.

Una comunidad presupone la presencia de un significativo contrato entre los actores, donde cada uno de ellos reconozca sus derechos en proporción de sus obligaciones. La gobernanza tiene como imperativo constituir a una comunidad y después propiciar la cohesión entre los integrantes de ésta, las bases fundacionales de una comunidad y de la gobernanza sin duda alguna siguen siendo las fuentes del poder político, la legalidad y la legitimidad, el respeto a la ley y al consenso, el enfrentar con ética al derecho y a la política.

Todos los individuos enfrentan problemas del mismo tipo, lo que cambia son los elementos, medios, recursos o posición con los que se hace frente a ellos. Presentar problemas comunes y formular soluciones específicas es el punto de partida de la subsidiariedad. La adopción e imposición de valores y reglas comunes por las sociedades es fundamental para su trascendencia; la constitución de una institucionalidad que permita y regule la sana convivencia es fundamental para la gobernanza, la conformación de una comunidad social y política lleva a elaborar reglas generales, a constituir a las sociedades sobre una base contractual. Ahora la gobernanza distingue de forma clara la legalidad de la legitimidad, la primera es una condición indispensable

de un régimen democrático, supone que los actos de los gobernantes provienen de una Constitución y de leyes escritas, mientras que la segunda proviene de la percepción subjetiva que los gobernados tienen sobre el trabajo político y administrativo de las autoridades y el cuerpo administrativo. La legalidad y legitimidad de la gobernanza confluyen en la solidaridad de la sociedad, en un espacio público institucionalizado donde convergen las acciones de los actores implicados en un problemática específica con el ánimo de constituir una acción pública. La gobernanza es legal y legítima cuando la acción pública manifiesta una necesidad sentida por la comunidad, cuando ésta actúa sujeta a valores y principios legales conocidos y reconocidos por todos, cuando es justa, equitativa y permite el crecimiento y el desarrollo, cuando hay una eficiencia y confianza política y decisional en los actos de los gobernantes y finalmente cuando ésta se sujeta a una mínima restricción y permite y propicia subsidios.

La concepción de la gobernanza en países con una importante descentralización puede ser caracterizada por una generalizada repartición de competencias, por una prerrogativa de funciones en diferentes ámbitos de acuerdo con su capacidad, por instituciones sectorizadas y reguladas por reglas generales; esto es fácil de entender por las condiciones de igualdad que se comparten, por los objetivos más o menos comunes. Empero, la gobernanza en contextos con una alta centralización tendría que iniciar pensándose por la definición de objetivos, por la delimitación concreta de trabajos a realizar y por el establecimiento de arreglos institucionales y éticos que habrán de regular la acción de los actores implicados en una determinada problemática.

La justicia, solidaridad y arreglos institucionales son principios fundamentales de la gobernanza, ésta supone la adopción de seguros, de principios éticos comunes y del sometimiento de todos los integrantes de la comunidad a un conjunto de leyes vigentes. La justicia y solidaridad ocupan un lugar central dentro del pensamiento de filósofos y economistas.

La solidaridad presenta ciertos rasgos comunes en toda sociedad, éstos son un conjunto de principios rectores comunes contruidos de forma colectiva y legitimados por la condición misma de su elaboración compartida, el intercambio de experiencias o el capital social son los criterios que median a la acción pública. Los responsables políticos serían los encargados de encontrar una explicación y aplicación

específica de los diferentes aprendizajes colectivos para enfrentar los problemas que se presentan en diferentes contextos.

La defensa de la sociedad ha quedado expresada gracias a las luchas contra los totalitarismos, las dictaduras militares o comunistas y a la búsqueda del nacimiento o reivindicación de los derechos naturales, civiles o ciudadanos y hasta ecológicos. Dos acontecimientos pueden dar cuenta de estas transformaciones: por un lado, el fin de la Guerra fría y la competencia entre el mundo capitalista y el socialista, y por otra parte, el surgimiento del terrorismo de masas, los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos son expresión de ello. La respuesta política surgida desde la Segunda Guerra Mundial es la necesidad de una nueva gobernanza. La revaloración de la sociedad civil puede constituir un eje central para combatir a los centralismos y constituir un espacio que amplíe lo político a través de lo social.

Algunas líneas alternativas de argumentación en lo general han sido enriquecidas por el debate teórico de varios autores. En lo particular, podemos referirnos como ejemplo a Jeffrey Alexander (1994) y Félix Requena Santos (2008).

Jeffrey Alexander propone una comprensión de las condiciones sociales sobre las que depende la democracia, que van mucho más lejos de las estructuras de igualdad económica a las que se refieren los críticos neomarxistas. El centro de tales estructuras debe ampliarse para incluir a la esfera de la sociedad civil, que es relativamente independiente tanto del estrecho ámbito político como también del económico.

Para Alexander (1994, p. 75), el centro de tales estructuras debe ampliarse para incluir a la esfera de la sociedad civil, que es relativamente independiente tanto del estrecho ámbito político como también del económico. La sociedad civil es

...la arena en la que la solidaridad social se define en términos universales. Es el “nosotros” de una comunidad nacional [...], el sentimiento de conexión hacia “cada miembro” de la comunidad, que trasciende los compromisos particulares, las lealtades estrechas y los intereses sectarios.

Alexander (1994, pp. 79-80) propone que la sociedad civil debe ser entendida como “comunidad de la sociedad”, pues cada grupo funcionando necesita tener alguna conciencia colectiva:

porque la sociedad “civil” es entendida como esa forma de conciencia colectiva que se extiende más amplia y profundamente, tanto que puede incluir en principio varios agrupamientos en un dominio territorial discreto, administrativamente regulado. Una identificación sobre un espacio disperso tal, puede sostenerse solamente por medio de lazos universalistas que apelan a más los altos valores generalizados como los derechos y la humanidad. La amplitud y el ámbito de tal comunidad ha llevado a la mayor parte del pensamiento contemporáneo acerca de la sociedad civil a seguir a Kant y a otros filósofos ilustrados en su identificación de tales lazos con términos tales como la razón y el derecho abstracto.

El ejemplo puede ser Habermas (2005) y sus discípulos, quienes hablan de una comunicación plenamente transparente, o John Rawls (1995), cuya teoría de la justicia se erige sobre la noción de que los sistemas políticos serán más civiles y completos sólo si los actores políticos pueden comprometerse en experimentos mentales hipotéticos, donde deben desarrollar sus principios distributivos, si ningún conocimiento concreto de sus propios destinos particulares.

Por el contrario, para Alexander (1994, p. 80), los lazos universalistas no necesitan ser articulados por símbolos abstractos como la “razón” o el “derecho”: “limitar nuestro pensamiento acerca de la sociedad civil a tales nociones es hacer lo que puede llamarse la falacia de la abstracción extraviada, una falacia que mina la utilidad misma del término sociológico”. El universalismo debe más bien ser articulado con el lenguaje concreto, evocando tendencias inmanentes, como local, nacional, o debe apelar a las imágenes, a las metáforas, a los mitos, por mencionar algunos, enraizando estas categorías simbólicas a los mundos de vida cotidianos en los cuales viven los ciudadanos. La abstracción que ha dominado a mucho del pensamiento reciente acerca del discurso sobre la sociedad civil, debe ser bajada a la barrera y traducida en términos realistas, concretos, al pensamiento y al lenguaje cotidiano.

Para Alexander (1994, p. 81), debemos continuar discutiendo a la sociedad civil, como una comunidad rudamente isomórfica con la nación:

el que la “nación” connota a la solidaridad y la identidad demuestra que en ningún sentido puede ser equiparada con el Estado; al mismo tiempo, la cualidad concreta y enraizada de cada nación sugiere una particularidad que desafía a la abstracción de la idea normativa de sociedad civil, relativizando su universalismo filosófico en una forma sociológica.

Incluso las luchas concretas por expandir el universo son exitosas si lo hacen desde dentro de la nación, mediante el reforzamiento de las orientaciones particularistas:

dentro del contexto de la nación-Estado, sin embargo, el proceso de expansión de la sociedad civil se refiere no solamente a la extensión horizontal de sus miras –la inclusión de los marginados–, sino también a los procesos verticales que permiten una más amplia realización de las obligaciones “más altas”, en las que tales comunidades se involucran, compromisos que pueden concebirse como trascendentes *vis-a-vis* las instituciones existentes, que pueden relativizar y desafiar al estatus moral de la colectividad nacional en un punto particular del tiempo histórico (Alexander, 1994, p. 82).

Por otro lado, la propuesta de Félix Requena Santos (2008), para con la gobernanza y la solidaridad, tiene varias virtudes; en primer lugar, su originalidad radica en la revisión de las redes sociales desde una perspectiva no metafórica, es decir, su propuesta trasciende la revisión de las redes sociales como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores sociales, para plantear que la revisión de las características de los vínculos como un todo tiene la propiedad de propiciar interpretaciones de la conducta social de los actores implicados en la red.

La mirada sobre la sociedad civil, del politólogo y sociólogo español Félix Requena Santos, se fundamenta en una visión posestructuralista y reticular del mercado de trabajo, los procesos de amistad y las redes personales. El eje central es la concepción de la sociedad civil como un entramado complejo de redes sociales, que están mutuamente interconectadas y son interdependientes. Se enfatizan cómo en la sociedad actual nos movemos en sistemas altamente conectados y nos encontramos unidos por cortas cadenas de influencia: “las redes inundan nuestro mundo” (Requena, 2008, p. 1). De hecho, esta realidad es un entramado de redes sociales, por lo que el análisis de las mismas es una forma de comprender los procesos sociales que nos ayuda a ver la organización social desde otro punto de vista.

En esta línea, el interés radica en exponer cómo se organizan las redes sociales en la sociedad, es decir, los procesos por los que se articulan estas redes y cómo generan y refuerzan la sociedad civil. En un primer momento concibe a la sociedad civil “como un entramado de redes sociales que funcionan como redes civiles; esto es, como redes de formación de ciudadanía” (Requena, 2008, p. XI).

Las variables e instituciones que se utilizan para argumentar a las redes sociales, a la sociedad civil y a la relación entre ambas son: el marco de la sociedad civil, el capital social, las redes políticas, las redes de solidaridad, las redes familiares y de apoyo, iglesia y redes sociales, las redes de mercado, el tercer sector, la identidad colectiva, las redes perversas y a manera de conclusión, el tejido civil en el Estado de bienestar.

El concepto y los orígenes de la sociedad civil, se considera, son antiguos por lo que son múltiples las definiciones que se detallan en el documento: su versión clásica, en el sentido de *societas civilis*; desde el punto de vista de la sociedad burguesa, de la mano de autores como Adam Smith (1997), o Adam Ferguson (1974); desde una versión activista; desde una concepción neoliberal y, por último, desde una visión posmoderna. La sociedad civil se concibe como una gran red o entramado de actores e instituciones que actúan en la esfera pública:

la sociedad civil se puede entender como una gran red: una red social en la que están insertos actores individuales y colectivos; organizaciones, instituciones y asociaciones que persiguen objetivos privados o públicos y que se enmarcan en la esfera pública que supone el Estado (Requena, 2008, p. 7).

Uno de los aspectos que hay que tener en cuenta es considerar la sociedad civil como un tipo ideal formado por un conjunto de instituciones –un gobierno, la ley, una economía de mercado, un tejido asociativo plural y una esfera pública– y cualidades. Esta relación nos permitirá construir una teoría de la sociedad civil en sentido global. La idea es reiterada, considerar a la sociedad civil como un conjunto de redes civiles que integran, unen y fomentan las relaciones entre los individuos que las componen y que varían en su estructura y procesos de formación de unos lugares a otros.

El capital social tiene un papel primordial, se refiere a él como al “conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales se tiene acceso a recursos escasos que facilitan la toma de decisiones y

la realización de tareas” (*ibid.*, p. 22). Este término está altamente relacionado con otros, como el crecimiento económico, el funcionamiento de las instituciones, los marcos legales, el papel del gobierno y la formación de la sociedad civil. Recuperando a Robert Putnam, plantea que una de las claves del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo de los miembros que comparten los valores y las relaciones (*idem*).

Existen usos diferenciados del capital social. No obstante, todas las posibles perspectivas concuerdan en que se trata de un tipo de capital que puede originar en determinados individuos y colectivos una ventaja competitiva en la consecución de sus fines. Los actores mejor conectados obtienen más y mejores beneficios. En definitiva, no es una entidad simple, sino un elemento generado por la estructura social y que, a su vez, proporciona una estructura social determinada –interconectada y relacionada que tiene un funcionamiento dinámico.

La dimensión de la solidaridad o apoyo en las redes sociales es una cuestión importante en la sociedad actual y pilar básico en la política social. Se hace especial mención a la familia, indudablemente una de las principales fuentes de solidaridad. Por ello, se realiza un interesante recorrido por la institución familiar en torno a distintas dimensiones, por ejemplo, el debilitamiento de los lazos en la familia contemporánea, el aumento del individualismo o la transición hacia grupos de menor radio. Todo ello implica una disminución de la confianza y un crecimiento de la sociedad civil. No obstante, la familia continúa siendo la fuente de apoyo por excelencia ante una situación de necesidad o de dependencia. La relación familiar genera solidaridad entre sus miembros porque se considera un grupo: nosotros. En una sociedad como la nuestra, la familia llena los vacíos que deja el Estado de bienestar y es el principal colchón amortiguador cuando hay problemas que afectan a sus miembros –desempleo, escasez de ingresos, conciliación entre vida laboral y familiar, ayuda a personas dependientes, entre otros.

Las redes sociales en la economía, las organizaciones, las redes empresariales y la economía conectada, el mercado de trabajo y la inmigración, son elementos clave de la vida social y de las relaciones sociales. De hecho, el capital social y los procesos de confianza que éste genera son determinantes para el correcto funcionamiento de las relaciones de mercado sobre las que descansan las economías avanza-

das. Para Requena, las redes son la nueva forma organizativa en la economía conectada, y el análisis de redes permite proporcionar información sobre la organización y su potencial por los flujos de conocimiento que pone de manifiesto. Mantiene la idea que el mercado de trabajo también se entiende mejor cuando se analiza su estructura desde el punto de vista reticular. En el caso de las migraciones, las redes sociales informales pasan a ser cadenas de movilidad que ayudan a proporcionar una ocupación.

El espacio intermedio que no está ocupado ni por el Estado ni por el mercado, Félix Requena lo conceptualiza sin perder de vista la idea de que se trata de un concepto ambiguo y confuso. Así, se hace un recorrido por las definiciones proporcionadas por diferentes autores –Levy (1999), Douglas North (2006) o D’Ascoli (1973)–, y se enfatiza la diferencia entre asociación voluntaria y sociedad civil; para esta última se considera la participación y el tejido social. Reconoce que entre los elementos de la sociedad civil hay actores que funcionan o desarrollan su labor, aun en países que carecen de democracia, tal es el caso de las organizaciones no gubernamentales en países del tercer mundo, empero, una cosa es desarrollar actividades de asistencia social y otra muy diferente es poseer una solidaridad y sociedad civil que funcionen.

Los individuos pasamos gran parte de nuestro tiempo construyendo nuestra identidad en la interacción con los demás. Por lo tanto, los contextos favorecen la formación de redes sociales, las cuales a su vez generan contextos en los que nos sentimos bien y con los demás nos identificamos. La identidad se construye en la toma de conciencia sobre los intereses comunes derivados, especialmente de la ocupación y de las posiciones sociales de cada uno. A pesar de vivir en sociedades cada vez más plurales, una característica del espacio de los flujos y la identidad es el elemento de adhesión o de conformación de identidad.

Las redes sociales son fundamentales en nuestras vidas. Éstas generan capital social y éste se incrementa a través de las relaciones con otros actores –familia, amigos, vecinos, entre otros. Este capital social, como conjunto de redes sociales, es un elemento esencial en la cohesión social y es fundamental para que las sociedades prosperen.

Las redes de bienestar social que el Estado y el mercado proporcionan deben completarse con las de la sociedad civil, puesto que és-

tas han evitado que el Estado de bienestar caiga en una crisis terminante. La vida se encuentra formada por una multitud de redes de distinta naturaleza. Sin embargo, no se debe olvidar que los espacios en los que nos movemos están relacionados entre sí formando otra gran red. A pesar de los efectos negativos de la globalización, el proceso de extensión de las redes sociales es creciente.

5. Nota final

El principio de solidaridad supone dos precondiciones: la primera, el respeto a la división de funciones en el poder público, entre las entidades particulares y entre los individuos; la segunda, la asignación de funciones, competencias y el respeto de ellas, a cada una de las administraciones territoriales complejas, es decir, las colectividades territoriales naturales, poco o nada complejas, unitarias o centralizadas, estarían lejanas de compartir un principio de solidaridad.

Los planteamientos de la solidaridad no son recetas infalibles ni modelos a seguir. En un procedimiento de solidaridad se insiste sobre los procesos de elaboración de soluciones y no sobre la reproducción automática de modelos. La implementación del principio de solidaridad es tan diferente a un catálogo de buenas prácticas preconizado por las instituciones internacionales.

Esto podemos constatarlo cuando trabajamos sobre el intercambio de experiencias: la presentación de una política implementada en un lugar determinado tiene poco significado para los demás mientras no se complete una descripción del proceso mediante el cual se encontró esa solución. Ésa es la diferencia fundamental entre la gestión de una sociedad y la de un sistema técnico. Un sistema técnico combina leyes universales y, por lo tanto, puede ser reproducido fácilmente en la regla del prototipo a la serie. Una sociedad moviliza relaciones entre actores y combina las distintas características de un sistema que es a la vez ecológico, social y técnico; la manera de encarar el problema—más que la solución— es lo que puede reproducirse.

La utilidad de la solidaridad reside en el interés que presenta por soluciones satisfactorias más que por la idea de solución óptima. Con esto se le da al ámbito local una capacidad de iniciativa, se coopera para que la sociedad tome conciencia tanto de la diversidad de los ele-

mentos que se deben tener en cuenta en la elaboración de una política, como de las múltiples incertidumbres que pesan sobre la combinación de dichos elementos.

La solidaridad como subsidiariedad de la comunidad o el federalismo cooperativo sólo se presentarán cuando la acción pública no alcance satisfactoriamente los objetivos de los gobiernos locales, por consiguiente, se justifica la participación del ámbito más alto de la organización.

El principio de subsidiariedad deja como enseñanza a los países centralizados una nueva forma de hacer política, es decir, priorizar las tareas locales compartiendo el poder.

Las ideas y preguntas siguen presentes: ¿descentralizar el poder político a medida que la sociedad se internacionaliza no significa, a fin de cuentas, reducir el campo de lo político, es decir, el dominio que tienen las sociedades humanas sobre su propio futuro? ¿No hay una paradoja en el hecho de valorizar el desarrollo local a medida que la economía se deslocaliza?

VI

GOBERNANZA, ACCIÓN PÚBLICA Y REDES DE POLÍTICAS. ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS

1. Presentación

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, la democracia y la llamada crisis de gobernabilidad en una perspectiva dinámica e institucional, desdeñando el aspecto formal o normativo.

Las condiciones a las que se enfrentan hoy en día los Estados reflejan el cambio o reajuste de las instituciones, reglas y programas que guían a la sociedad; estos cambios pueden agruparse en tres grandes temas o principios: 1) los cambios en la relación entre los sectores públicos y privados; 2) el Estado ha dejado de constituirse como el actor principal de la acción pública, y 3) la emergencia de nuevas o diferentes redes sociales entre los actores implicados. El presente texto se ubica en el segundo y tercer tema, en la necesaria revaloración instituyente del Estado, pero sobre todo de la política.

El análisis en torno a la gobernanza se asocia a tres reflexiones que aparentemente son independientes entre sí, aunque en estricto sentido se encuentran estrechamente vinculados. Por un lado, se revisa a la gobernanza desde un enfoque normativo; en este sentido, se entiende a la gobernanza como un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad, es un modelo deseable porque se funda en una transparencia de los procesos de política pública y presenta una flexibili-

dad para adaptarse y satisfacer las necesidades de los gobernados, así como una efectividad en la prestación de servicios públicos. Una segunda reflexión supone a la gobernanza como la única generadora de políticas sustentables, pues al estar las políticas públicas fundadas en el conocimiento, bienes y recursos de la sociedad, éstas son capaces de hacer frente a problemas complejos. Finalmente, el análisis de la gobernanza cambia la concepción tradicional de la acción de gobierno, la entiende como una coordinación flexible y de liderazgo hacia adentro y fuera de las burocracias estatales. Las dificultades del Estado de bienestar presentadas en sociedades posindustriales por el aumento de expectativas de los ciudadanos, sugirió la colaboración subsidiaria de organizaciones civiles. Una alternativa fue fortalecer el capital social y un paulatino abandono del Estado en la prestación de los servicios públicos. Los arreglos institucionales para conducir la dinámica social se orientan a estructuras flexibles, a redes de políticas horizontales, con el ánimo de fortalecer a la sociedad civil, así como a sus organizaciones. En estas condiciones se fortalecen los espacios, los procesos de la liberalización política y económica, y la disminución de los grupos en desventaja económica, política, cultural.

En las diferentes acepciones del concepto de gobernanza se pone de manifiesto la necesaria reflexión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil, el tema de los límites de lo social, lo gubernamental y lo estatal, e invita a discutir la centralidad, verticalidad o unilateralidad de la acción pública o de las políticas. Ahora el común denominador es que el Estado ya no es el centro desde el cual se desarrollan las políticas. Los ámbitos, instrumentos, las instituciones y las prácticas desde las cuales se producen y desarrollaran las nuevas políticas o la acción pública, son el ciudadano, el individuo, la representación; no los partidos políticos, los grupos empresariales o el propio Estado.

Las actuales circunstancias en las que se encuentra el Estado, el gobierno y la sociedad para constituir los escenarios que permitan una administración que dé respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, reclama la construcción de arreglos institucionales a través de redes de políticas. La reforma administrativa y todo cambio organizacional reclaman la conclusión de una serie de arreglos institucionales, que permitan que los enfoques, las tecnologías y procedimientos que emplea la administración pública enfrenten los cambios.

El término gobernanza es un término paraguas; son diferentes sus significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en el enfoque normativo de la gobernanza. Éste a su vez ha generado discusiones sobre la buena gobernanza, el buen gobierno y la gobernanza corporativa. A su vez, estos análisis han influido a la revisión de la participación ciudadana y los estudios sobre la gobernabilidad democrática. El término gobernanza camina al lado de los conceptos, de lo que deberían ser las relaciones para lograr la gobernabilidad y la gobernabilidad democrática; la inspiración sobre la reflexión de dichos términos ha sido la realidad empírica que vive el Estado, la sociedad y su relación entre ambos. Todas las organizaciones se encuentran dirigidas por leyes o costumbres, por normas que establecen el comportamiento de las mismas, los enfoques normativos de la gobernanza establecen el supuesto que modificando las instituciones es probable arribar a diferentes condiciones en la relación del sector público, privado y social. Empero, de manera indirecta supone que la falta de recursos públicos y la baja legitimidad estatal pueden modificar los patrones tradicionales de la relación gobierno sociedad. La presencia de relaciones intergubernamentales, de redes interorganizacionales y de redes de políticas es una forma de favorecer la gobernanza. Los análisis de la gobernanza sugieren que es necesario ir más allá del gobierno al considerar, de una manera integrada, las diferentes fuentes de legitimidad y orden sociopolítico, así como todos los actores que intervienen en el.

En este sentido, el propósito del presente apartado es plantear que la gobernanza muestra bases fundacionales para reconstruir las redes o vínculos esenciales que ligen a las instituciones con los ciudadanos a través de una acción pública. Es decir, la gobernanza presenta condiciones para reconstruir la maltrecha relación entre la administración pública y el republicanismo, entre la actividad organizada del Estado y el gobierno de las leyes, en cuanto regulación de la esencia pública del gobierno y aseguramiento de la esfera pública, en cuanto espacio donde convergen los poderes públicos y el ciudadano para deliberar sobre las condiciones de la vida en común.

2. Fuentes de la acción pública

La acción pública es un tipo de acción colectiva. La “acción colectiva” es una forma de acción del colectivo, es el cauce que tomará la acción de cierto número de personas cuando actúen conjuntamente con un mismo propósito. La acción colectiva puede ser detonada por un tipo de tensión (Smelser, 1999) o por incentivos y castigos (Olson, 1992). La “acción pública” es un tipo de acción colectiva; puesto que gobernar es conducir o direccionar una acción colectiva. Por ello, gobernar no es sólo el acto del gobierno; es el acto que permite y amalgama los actos de un colectivo. Las nuevas formas de acción pública precisan, para su aprehensión, de un enfoque multilateral que relacione al gobierno con la sociedad civil. Pero no se trata tan sólo de una interacción entre el gobierno y la sociedad civil, sino de la gobernabilidad como expresión de la gobernanza, en términos de ajuste entre las necesidades y las capacidades del gobierno. La acción pública no irrumpe los campos conceptuales y empíricos para sustituir a términos como relaciones intergubernamentales, políticas públicas, políticas sociales, tercer sector o gestión social, sino plantea que los hechos estatales, políticos y sociales son diferentes; sugiere que para su estudio y explicación requieren perspectivas teóricas y disciplinarias diferentes, pues supone que el poder político no cuenta con el monopolio de lo político, ni del trabajo en materia de los asuntos públicos (Thoenig, 1997).

La acción pública es una categoría de análisis que nos permite conocer, analizar y reconstruir el espacio de encuentros y desencuentros de la acción gubernamental y la acción social. La acción pública como proceso pretende constituirse en ese espacio institucionalizado, donde se amalgamen las acciones del gobierno y las acciones de la sociedad civil organizada, a través de la constitución de ciertas redes que les permitan definir y atender los problemas públicos. Como categoría o como proceso, la acción pública adquiere significado en los contextos donde se conoce y reconoce que el Estado se encuentra fragmentado, en el cual figuran diversos actores, diversas fuerzas que promueven un conjunto de acciones. La presencia y reconocimiento de diferentes instancias que tratan de incidir en la toma de decisiones, en contextos institucionales flojos e informales, puede exacerbar la presencia de liderazgos o de rasgos corporativos; por el contrario,

la aceptación de un faltante en el desarrollo, la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas sociales y la presencia de distintas fuerzas políticas y económicas, en contextos institucionales fuertes o formales, es la base fundacional que explica a las fuentes de la acción pública. La acción pública en los contextos locales en ocasiones se confunde con la agenda de gobierno, ésta puede asemejar tres procesos: la definición de los problemas, la delimitación de las responsabilidades de acuerdo con la asignación de actividades territoriales y las funciones que se desarrollarán de acuerdo con la organización a la que se pertenezca (Cabrero, 2005). Como resultado de la idea anterior, Metcalfe y Richards (1990) se refieren a la acción pública como a un macroproceso, que tiene que ver con el cambio y, concretamente, con el cambio estructural.

La acción pública es un proceso tendiente a lograr la cooperación entre organizaciones en circunstancias en que el marco tradicional de las políticas públicas y la cooperación interorganizativa se cuestionan. Es esta tarea la que no tiene analogía en el mundo privado, lo que pone al descubierto la limitación de la aplicación de las técnicas de gestión privada al ámbito público. La forma de definir lo público pone de manifiesto la dirección que toma el Estado social o el Estado liberal, más aún de su crisis o legitimidad.

La acción pública, como macroproceso, requiere de un proceso de gestión interorganizativo en el que los diversos intereses y organizaciones implicados en una política concreta, se involucren en un proceso participativo de solución conjunta de problemas y de decisiones colectivas, para rediseñar las reglas del juego y redefinir sus papeles y responsabilidades.

Las aproximaciones a la gobernanza desarrolladas por la ciencia política y la economía, de forma particular los estudios de la administración pública, han privilegiado las interpretaciones normativas, éstas han surgido como un enfoque que busca la revisión y renovación del concepto de administración en el marco de las democracias liberales. La administración pública –entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina académica– presenta hoy en día una directriz que propone revalorar la validez teórica y empírica del gobierno en su visión weberiana. La administración pública encontró su máxima expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar (INAP, 1996). En ese entonces, la admi-

nistración pública lo abarcaba todo, los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre la consolidación democrática: regulaba casi toda la actividad de la sociedad y al mercado. La acción pública, como categoría de análisis o como parte de la práctica cotidiana, se crea y recrea a partir de tres fuentes o supuestos: 1) el Estado actúa en convivencia con otros interlocutores, el Estado no se conduce solo; 2) la sociedad trata y resuelve sus problemas de diferentes maneras, interpreta y construye su esfera pública de formas diferentes, y 3) la naturaleza de lo político, se diluye cuando ésta es disminuida a datos, cuando los análisis de las ciencias sociales reducen a datos las demandas públicas y sociales.

En los espacios públicos (calles, avenidas, plazas públicas, barrios, redes sociales de medios electrónicos o colonias) es frecuente observar elementos fundacionales para la configuración de formas, incipientes o no, orientadas a resolver problemas de interés o carácter colectivo. El interés común y la cooperación entre agentes heterogéneos son factores integrantes de una estructura de ayuda y parte de una estructura de gobernanza, es decir, la discusión y solución de un problema público sin la necesaria presencia de una agencia gubernamental. La teoría de la gobernanza se diferencia de otras en que no sitúa la satisfacción de las necesidades o demandas de la sociedad en las capacidades de respuesta de los gobiernos. Por el contrario, las tensiones entre necesidades y capacidades son producto de la dinámica de interacciones, pautas, complejidades e interdependencias, entre los diferentes actores dada su diversidad de significados, interpretaciones y anhelos. Pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales, políticos, públicos, privados, y estatales en sus mutuas interdependencias. La acción pública es la forma en cómo las sociedades construyen, resuelven y evalúan los problemas colectivos.

La gobernanza, como aquella tendencia para revitalizar un tipo ideal de gobierno y reactivar lo público, es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el sistema y régimen político; es secuela de la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, que se involucran en la actuación del gobierno, sobre las funciones públicas y se manifiestan en los asuntos públicos. A partir de la globalización, el paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado, en los nuevos esquemas maduró la necesaria búsqueda de nuevos referentes, so-

luciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficacia, y no sólo de búsqueda del bienestar público.⁵

Esa administración pública en crisis se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas, eficaz y honestamente, en el marco de la legalidad y presumiblemente, sirviendo al interés público. Ese punto de partida era fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.⁶

Por ello, la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, pues la administración pública se ejercía con el poder y control político, y por otro lado, con las medidas del gobierno. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organismos era menor, pues el Estado se constituyó como un ente omnipotente. La omnipresencia de los valores descriptivos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado y el poder político eran los protagonistas y hacedores de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas —aún más en procesos de transición—, se ha buscado rediseñar el gobierno y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación (lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado) la propuesta de la gobernanza (Colomer y Negretto, 2003).

Es evidente que en la historia los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de re-

⁵ El enfoque del *governance* aporta a la administración pública pautas y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes políticos (Mayntz, 2001).

⁶ Como orígenes y pilares centrales de la administración pública, tenemos: por un lado, la parte normativa y legalista del derecho, así como del poder atribuido a las ciencias políticas, y por el otro, las ciencias de gestión empresarial (Lynn y Wildavsky, 1999).

saltar una faceta del objeto de estudio, pues en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales.

La administración pública no desaprovecha los viejos esquemas, sino que se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Lo nuevo no significa que se deja atrás el pasado por ser un lastre, sino simplemente porque es un afán del investigador usar otros miradores para interpretar las nuevas relaciones entre la sociedad y el poder público.

En las condiciones actuales es necesario que se manifiesten sistemas que posibiliten a los servidores gubernamentales mediar de manera equitativa a los intereses privados con la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la lógica público-administrativa y política, pues es menester que las organizaciones públicas se funden en la importancia de la dimensión política; con una remuneración digna que les permita vivir dignamente sin la necesidad de buscar la propiedad de los factores o medios de producción. Esto es, buscar en el gobierno una mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas y mejor y mayor atención, en términos de gestión y de agenda pública institucional; al público o ciudadano –siempre con derechos políticos– que es el soberano en un Estado democrático. La gobernanza es el resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y, en su caso, la actualización, así como el ensayo de formas administrativas que permitan eficientar el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio.

Hoy en día, la capacidad institucional de las organizaciones públicas tiene que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y la vida pública, porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público. Una alternativa para rehabilitar la vida de las instituciones es utilizar las reformas para depurar inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que dieron de sí y que, por lo mismo, no tienen oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente, motivo por el cual han de ingresar a zona de valoración, revisión y mejoramiento. Las reformas corresponden a las instituciones que favorecen la incorporación de mejoras relacionadas con la transformación de las condiciones que han de permitir el mejor cumplimiento de los objetivos y las

metas. Las reformas se inscriben en la lógica de alternar, modificar y fortalecer lo que existe; en este caso, el orden administrativo que es crucial para los gobiernos.

La reforma de la administración pública es una opción para adaptarla a las actuales exigencias de un mundo en el que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública no puede anclarse en pautas de desempeño que han llegado al tope de su rendimiento. La generación de valor público, acreditado por los ciudadanos en los procesos electorales, es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y los agentes económicos. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como la estructura del poder político, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades para sobrevivir.

La administración al servicio del ciudadano implica una diferenciación de los intereses públicos de los privados, el tipo ideal de gobierno supone que ésta tratará de alcanzar sus objetivos a través del diseño y aplicación de políticas públicas. Que el desarrollo de la tecnología se vierta al seno de la sociedad para transformar sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo, tanto en el plano individual como el colectivo. El paradigma clásico weberiano del gobierno admite la importancia del elemento político en la administración de los servicios públicos, empero, lo subordina a las capacidades y límites técnicos de la propia administración o racionalidad administrativa. La administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad; debe, en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral.

La gobernanza supone la necesidad de ir más allá del gobierno, al reconocer la forma integrada en la que se presentan las diferentes fuentes de legitimidad, de equidad social y de acción pública dependiendo del orden sociopolítico. Es una expresión que abarca un conjunto de valores, un diseño organizacional y un estilo administrativo,

en la atención a las demandas y la solución de éstas; exalta la igualdad de los servicios de gobierno y propugna por la responsabilidad ética de los administradores públicos en las decisiones y en el cumplimiento de los programas públicos. Este valor pone énfasis en el cambio de la conducción de los asuntos gubernamentales: el desdoblamiento de la transparencia, la profesionalización de la función pública y el ejercicio republicano de la rendición de cuentas. La acción pública de la gobernanza insiste en la ductilidad, en la racionalidad, así como en los modelos posburocráticos, de cambio institucional, ofrece al gobernado la mayor atención, aun antes que a los intereses de las propias organizaciones públicas. En síntesis, uno de los puntos centrales que propone la acción pública para la gobernanza es tratar con equidad a los ciudadanos, desempeñarse con el respaldo de la ética en la tarea administrativa y enfatizar en la práctica de la responsabilidad pública.

El compromiso de la acción pública para con la gobernanza implica un gobierno o ejecutivo fuerte e inclusivo, con sus respectivos contrapesos. La administración pública no sólo trata de cumplir sus deberes legislativos, ejecutivos y judiciales en la forma más eficiente y económica, también en influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, para que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios, que son los ciudadanos y la propia administración pública.

3. La emergencia de la gobernanza y la acción pública

Para Patrice Duran (1999), la gobernanza es una forma de acción pública. Mientras que la gobernanza es un concepto que se circunscribe al contexto de una gestión pública, en la cual las instituciones gubernamentales han perdido el monopolio de la conducción de la acción pública, el concepto de acción pública permite observar a los diferentes actores que participan y cómo es que emergieron, y cuál es la lógica que amalgama la acción (instituciones) para propiciar una acción eficaz que altere las condiciones actuales. La acción pública es el espacio que crea y recrea una racionalidad y legitimidad, que le

permite a la administración pública legitimarse a través de la administración pública misma.

Se puede definir a la gobernanza

...como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales (Kaufmann, 2000, p. 10).

La gobernanza se presenta como la idea genérica de la suma de normas, reglas y valores que acuerdan la interacción de actores públicos, privados y sociales en un conjunto de redes, con la finalidad de definir los intereses generales e interdependientes en un contexto complejo y dinámico, a través de la reorientación de la acción pública. El análisis a través de la gobernanza pretende facilitar los elementos que permitan explicar los cambios que se están produciendo en las formas de gobierno y la complejidad, pluralidad y diversidad que se presenta en las sociedades actuales. Los gobiernos tradicionales, basados en la jerarquía y unilateralidad, en el centralismo y la rigidez, hoy en día no son suficientes o necesarios para enfrentar los problemas, empero, tampoco lo son las explicaciones que privilegian al mercado o a la privatización. La sociedad local cada vez se interconecta por la información, ésta a su vez la diversifica, la polariza. Las fallas del Estado y del mercado reclaman, por parte de la sociedad, formas que recuperen los poderes públicos, la representación y participación. La sociedad se polariza, diversifica, se hace más compleja, y con ello las demandas que plantea.

En el contexto de las sociedades modernas y de nueva coyuntura en el ejercicio democrático, la participación de las organizaciones no gubernamentales es ascendente, es una constante antes no estudiada. La gobernanza analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública, pues simplemente no existían las condiciones históricas y el trabajo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y organizada.

La acción pública, entendida como espacio, estructura y proceso de gobierno, es una directriz que propone revalorar lo público de la administración pública. La acción pública cobra interés en la gobernanza como un enfoque que busca la revisión y renovación del desarrollo económico; en la administración pública, la gobernanza permite dirigir las acciones del gobierno y la sociedad hacia metas comunes.

El concepto de gobernanza supone nuevas formas de acción pública; ésta a su vez, es la expresión de diferentes formas de interacción. Antes, las políticas públicas eran el resultado de consensos limitados, ahora se pretende que éstas sean el resultado de la participación de todos los actores implicados en una problemática específica. La gobernanza es un proceso de coordinación de grupos, actores y organizaciones sociales, políticas y económicas. La acción pública, expresada como una forma de gobernanza, puede enfrentar una cantidad importante de problemas, pues es cada vez mayor la complejidad de las técnicas y los datos, y de la información que se requiere poseer para enfrentar problemas cada vez más heterogéneos. Sin menoscabo de la posible influencia de las ofertas políticas o electorales, que diferentes partidos políticos y sus candidatos puedan ofrecer a los electores en un proceso electoral local o nacional, y la conformación de un programa de gobierno con las demandas sociales.

La acción pública aparece como una forma de gobierno, en la cual se representa a los diferentes actores. La relación entre la acción pública y la gobernanza se puede establecer de dos maneras: por un lado, como un marco analítico para entender la forma en cómo se constituye el poder político, como la base para democratizar a las instituciones de representación política; una segunda idea implica considerar al poder político como una base única, propiciada por la acción del gobierno; en este argumento, la emergencia de nuevas formas de administración pública, basadas en la colaboración público-privado para definir, diseñar y evaluar a las políticas públicas, es fundamental para expresar el interés colectivo. La primera intenta alterar las fuentes del poder político, mientras que la segunda intenta reinterpretar las fuentes de la distribución de los recursos.

En las dos perspectivas, el Estado es el único agente con capacidad de institucionalizar y con ello mitigar los conflictos que surgen en la sociedad. Conflictos que sólo podrá resolver en un marco democrático, reorganizando sus instituciones, aplicando proceso administrati-

vos de calidad, estableciendo compromisos entre los diferentes sectores de la sociedad, a los cuales debe someter la evaluación de su administración para que con ello procure su finalidad. Pues la administración pública es la que permite mantener una vinculación del gobierno con los ciudadanos. Para que el Estado desarrolle con eficacia sus funciones, necesita un sector público moderno, desarrollado y profesional, que influya en la sociedad, pero además, también necesita de un grupo dirigente con liderazgo y capacidad de gestión.

Los cambios que atañen directamente a la administración pública exigen un replanteamiento de su perfil, de su función y de su objeto de estudio. Uno de los últimos análisis, como se ha planteado, es el que se refiere a la gobernanza como un prospecto de reformulación para el uso actual y futuro del proceso de gobierno.

El mundo actual representa un horizonte de desempeño de la administración pública, constituido como un conjunto de factores cuyo número al tiempo, que se ha incrementado, se enlaza de manera múltiple bajo nuevas combinaciones. Este horizonte de desempeño se caracteriza porque se ha reducido el tiempo para prevenir acontecimientos, por lo que, en cosa de momentos, el futuro se transforma en presente y éste de inmediato se convierte en pasado. Las variaciones que existen en las decisiones del Estado o del gobierno influyen en factores reales de poder, capaces de modificar el curso de la historia y el comportamiento institucional de las organizaciones estatales.

Desde una interpretación economista y técnica, modernizar es sinónimo de adecuar la administración pública a las exigencias de los procesos económicos, particularmente en los que la competitividad, la eficiencia y la eficacia recaen en la acción humana. Este concepto generalmente va unido al de libre concurrencia de los factores de producción, fundado en el supuesto de que gracias a las leyes del mercado, las de la oferta y las de la demanda es posible llegar a la maximización de los recursos. Desde esta visión, una organización moderna, sería aquella que dentro de las reglas de la libre concurrencia pone a disposición de su grupo poblacional, los bienes y servicios que requieren con calidad y oportunidad.

Esa administración pública en crisis se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y, presumiblemente, sirviendo al in-

terés público. Ese punto de partida era, en consecuencia, fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.

Por ello, la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, pues la administración pública se ejercía con el poder y control político y, por otro lado, con las medidas de gobierno a través de la administración pública. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organismos eran menores, pues el Estado lo abarcaba todo. La omnipresencia de los valores representativos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público eran los protagonistas y hacedores de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas –aun en procesos de transición–, se ha buscado rediseñar el gobierno y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación (lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado) la propuesta de la gobernanza.

Es evidente que en la historia, los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar una faceta del objeto de estudio, pues en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales.

A lo largo del tiempo, el Estado ha modificado el contenido de sus instrumentos al igual que la forma en que los emplea. Los cambios en las funciones del Estado siempre han respondido a modificaciones, tanto en el ámbito interno como en el externo. En el ámbito interno, uno de los factores más importantes para el cambio de dichas funciones es la pugna de intereses que expresan los objetivos de los diferentes grupos sociales. Algunos de estos objetivos deben expresar los intereses sustantivos tanto de los grupos dominantes como de los dominados, para garantizar consenso. Cada grupo busca obtener ventajas en el terreno ideológico, en la asignación de recursos, en la crea-

ción y orientación de las instituciones y en el establecimiento del marco jurídico pertinente.

Las modificaciones en el ámbito externo tienen que ver con el acontecer institucional, es decir, el Estado no es inmune a la influencia ideológica internacional respecto a sus funciones. Con la influencia de estos dos ámbitos es que el Estado debe buscar y establecer un pacto social con el mayor consenso posible. Obviamente ello no elimina los conflictos sociales, pero sí delimita su campo, institucionalizándolos, ocasionando la relación que se establece entre consenso y conflicto social; dicha relación es contradictoria y por lo tanto es ahí donde se expresan las particularidades de la administración pública. Dicho en otras palabras, la tensión entre el consenso y el conflicto social constituye la modalidad particular de articulación entre la lucha social y la administración pública; la administración pública es un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir una administración que sea pública y que su fin último sean los ciudadanos. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas que lo rodean; todo cuanto pertenece o tiende a propiciar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la función en común de sus intereses y sentimientos y el empleo de las cosas es atribución de la administración pública.

De ahí que se explique que en el momento de la instauración del Estado-nación y su prolongación al Estado social de derecho, la administración pública se entendió materialmente en forma con la personalidad jurídica. Después, con las transformaciones y ampliación de las funciones del Estado, la administración pública se definió por su existencia material, pero también por las misiones que tenía encomendadas. En la actualidad, con el redimensionamiento del Estado, con la instauración de democracias liberales, los estudios de la administración pública se enriquecen con enfoques diversos, como las perspectivas de gestión pública desde los miradores de las ciencias económicas, sociológicas, y también desde el derecho y la ciencia política, atendiendo contenidos de las ciencias administrativas.

En las condiciones actuales, es necesario que se manifieste en los servidores gubernamentales la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la lógica público-administrativa y política, pues es menester que las organizaciones públicas se funden en la im-

portancia de la dimensión política. Esto es, precisamente el campo de estudio de la administración pública: mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas y mejor y mayor atención al gobierno, en términos de gestión y de agenda pública institucional; al público ciudadano: al cliente –siempre con derechos políticos–, que es el soberano en un Estado democrático.

La administración pública tiene que asumir la esencia, ventajas y alcances del gobierno electrónico, y se constituye en la institución que tiene a su cargo la importancia de crear y diseñar mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración al servicio del público ciudadano implica que el desarrollo de la tecnología se vierte al seno de la sociedad para transformar cualitativamente sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo, tanto en el plano individual como el colectivo. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, para que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios que son los ciudadanos y la propia administración pública. Conviene destacar que la administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad; debe en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral ante la vida social y política.

La equidad social insiste en la ductilidad, en la racionalidad, en el binomio cliente-prestador de servicios, así como en los modelos posburocráticos, de cambio institucional y en el giro del paradigma sobre la función pública: ofrecer al gobernado la mayor atención, aun antes que a los intereses de las propias organizaciones públicas. En síntesis, uno de los puntos centrales que propone la gobernanza para la administración pública, es tratar con equidad a los ciudadanos, desempeñar con valores éticos las tareas de la administración, y también con responsabilidad pública.

El compromiso de la administración pública para con la equidad social implica un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte, con sus

respectivos contrapesos, pero fuerte en el sentido de que lo que ofrece al público ciudadano es cumplible en términos de compromiso social y de responsabilidad pública. La administración pública no sólo trata de cumplir sus deberes legislativos, ejecutivos y judiciales en la forma más eficiente y económica, también en influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados.

La administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. En este plano, primero los burócratas sirven a la sociedad, y sólo hasta después se busca que la gerencia o bien la institución pública atienda sus necesidades: primero el público ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad y horizontalidad que supone la gobernanza, también significa la participación de la sociedad en la agenda pública. El resultado es el cambio de principios en la administración y los administradores para servir profesionalmente a la sociedad, y no para que la sociedad esté atenta o a la expectativa de lo que la administración le otorga.

4. La acción pública y las redes de políticas

Las reformas económicas y políticas emprendidas por condiciones endógenas a los gobiernos han propiciado que las instituciones económicas y políticas hagan frente o maduren de forma diferenciada. Las estrategias macroeconómicas, financieras, fiscales o hacendarias, y las acciones democratizadoras, liberalizadoras o de apertura a la participación ciudadana han sorteado dificultades y declinado algunas otras (Mayntz, 1993).

De la habitual estabilidad y certidumbre que caracterizan a las sociedades industriales, se da paso al tiempo de los cambios de fondo y de la incertidumbre recurrente. Para los Estados, los cambios institucionales tienen que encararse con capacidades indiscutibles de una buena gestión pública, comenzando por desenvolverse con eficacia en el terreno de la incertidumbre. Los cambios pueden ser sorpresivos para la vida civil y política, pero no para los Estados, dado que son los responsables de organizar no sólo a la sociedad, sino de crear las condiciones presentes y futuras para que se desarrolle tanto en el plano de la vida

productiva, como de la vida política. Por ello, la lectura constante sobre los acontecimientos de la realidad objetiva es fundamental para los Estados, pues de ella se definen los tipos de políticas que se necesitan para gobernar con eficacia, incluyendo, desde luego, la tarea de identificar la pauta y la velocidad de los cambios para no ser arrastrados por el caudal de acontecimientos que impulsan. Además, si el cambio genera incertidumbre, ésta debe asumirse como un modo de vida para que sea objeto de tratamiento institucional, es decir, de planes y acciones que se deciden para evitar sacudimientos estructurales que afecten los pilares de la vida asociada, como son las estructuras básicas de la sociedad y el sistema de producción e intercambio (Sorensen, 2011).

Como asunto de gobierno, la incertidumbre exige habilidades precisas y recursos para evitar que la conducción de la vida asociada ingrese a situaciones violentas, destructivas e ingobernables que son nocivas al desarrollo consistente de la sociedad. Las tareas del buen gobierno –efectividad para solucionar problemas públicos– se reflejan por el modo en que los Estados se desenvuelven en contextos impredecibles, volátiles y turbulentos que ponen a prueba las capacidades de respuesta para adaptarse y remontar las condiciones adversas que se enfrentan. Se transita de la racionalidad formal y procedimental a la racionalidad de los resultados finales, es decir, a la eficacia auténtica de la acción de gobierno, la cual se acredita con mayor o menor legitimidad, dependiendo de la capacidad que se tiene para alcanzar niveles de eficacia en la dirección y conducción de la sociedad. Para evitar que los Estados queden anclados en el pasado y en los planteamientos del historicismo ideológico y político que limitan la visión del cambio con sentido de factibilidad, es conveniente que desde los gobiernos se proceda a organizar e implementar las reformas institucionales que permitan la gobernación y administración de la sociedad, teniendo como referente central los cambios en la vida política y económica. Las reformas institucionales –definición negociada y factible de nuevas reglas del juego para garantizar la certidumbre y la eficacia en la sociedad y sus fuerzas productivas– son el paso dado por los Estados para asimilar los impactos, costos, ventajas y problemas que generan con los procesos de innovación, los cuales son imparables de acuerdo con la lógica de la sociedad moderna, que sustenta su desarrollo en la transformación constante de las fuerzas productivas (Metcalfé y Richards, 1990).

No menos importante es puntualizar que las reformas institucionales también comprenden la pervivencia de las instituciones democráticas, nutriendo para ello las políticas de apertura y publicitación. En un tiempo donde el poder se democratiza –participación, descentralización, gestión comunitaria–, los Estados deben responder a las exigencias de apertura institucional para generar confianza en los ciudadanos y para que no sea valorado como un centro inaccesible. Por eso, la apertura y la publicitación son tipos de política que tienen como objetivo que el poder se democratice para evitar que la decisión burocrática en sí misma y, a través de las líneas densas de mando, sea el medio que decida la relación final del propio Estado con los ciudadanos, creando ventajas desiguales que favorecen a él, desde el momento en que tiene oportunidad de administrar y utilizar los recursos públicos.

En otra faceta del cambio, en el ámbito de lo administrativo, se adoptan estrategias que permitan abatir costos para mejorar la productividad del gobierno y que éste tenga mejores recursos para desenvolverse en los marcos de la competencia y los intercambios crecientes de la economía global. En consecuencia, las reformas institucionales se han calificado como reforma del Estado, reforma del gobierno y reforma de la administración pública. Por tanto, las categorías mencionadas son un testimonio de lo que realizan los Estados para adaptarse a los cambios en curso, asegurando para la sociedad mejores condiciones de productividad y certidumbre. Así, el cambio institucional es un medio que permite la transformación pacífica, gradual y constante del Estado para no afectar las condiciones y relaciones de vida en la sociedad.

El cambio institucional es fruto de una toma de conciencia sobre lo que llega a su límite irreversible y de las condiciones que deben asimilarse en razón de los nuevos tiempos que vive la sociedad tanto en su sistema de interacciones como en la estructura operativa de sus ámbitos de competencia en los que hay auténticos centros de poder, decisión y acción, que se identifican, a la vez, como fruto de los arreglos que consiguen los principales actores de la vida pública y del reclamo de los tipos de estrategia para implementarlos con eficacia. El cambio institucional es la respuesta deliberada e inducida que los Estados formulan y llevan a cabo para atenuar la incertidumbre que puede desconcentrar a la sociedad cuando no hay respuestas puntuales a

sus causas, impactos y resultados terminales. Finalmente, el cambio institucional es parte de los procesos y capacidades del buen gobierno, pues tiene como meta el desarrollo de estos horizontes en la sociedad, así como la mejor conservación del Estado. Las demandas de la sociedad y de sus diferentes grupos, filtradas en el tamiz de la agenda pública, permitirán un cambio institucional. La certidumbre de la satisfacción de las demandas por la gestión pública es un imperativo institucional de toda sociedad (Mayntz, 2001).

En suma, la prestación de servicios representa un reto creciente para la capacidad de la administración pública y sus arreglos institucionales. Los procesos migratorios hacia las ciudades, el crecimiento de la población, las crisis económicas y el deterioro ecológico, a partir de los años setenta representan un claro ejemplo. Aunado a estos cambios, encontramos alteraciones en la dinámica sociopolítica, manifestación abierta de un pluralismo, un mayor involucramiento en los asuntos públicos y una mayor participación en la sociedad civil.

En estas circunstancias, se puede observar una necesidad de reconstruir las bases centralizadas de la toma de decisiones, por fuentes que permitan una coparticipación, una mayor posibilidad de incidir en la toma de decisiones por parte de los diferentes actores involucrados en una problemática determinada.

El concepto de acción pública resulta un instrumento útil para analizar esta forma de gestión, puesto que se refiere a la manera en que se construye una acción colectiva organizada, con la participación de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Como lo señala Jean-Claude Thoenig (1997, p. 28), el análisis de la acción pública nos permite explicar cómo, por qué y con qué consecuencias pueden volverse compatibles entre sí las lógicas propias de actores autónomos vinculados a la vez por interdependencias. La acción pública es “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos”.

La acción pública, como categoría de análisis, pretende explicar la interacción de manera colectiva de las acciones aisladas del gobierno y de la sociedad, es una categoría que intenta expresar las bases fundacionales que den cuenta de la unión entre la estabilidad y el crecimiento. La acción pública representa un enfoque sociológico que estudia la dinámica que los actores, gubernamentales y no gubernamentales,

desarrollan para solucionar un problema. Ésta a su vez nos permite distinguir con claridad los principios de legitimidad del gobierno (Morlino, 1985), por un lado, la eficiencia política fundada en la formación de las autoridades, el apego a los marcos legales, es la herramienta que provee los fundamentos de una legitimidad pública. La legalidad se convierte en la fuente de legitimidad, el consenso se funda en la ley (Bobbio y Bovero, 1985, pp. 37-64). Por otro lado, la eficiencia administrativa, instituida en la toma de decisiones, su administración y evaluación, los actos de los funcionarios carecen de una fuente directa de legalidad, su actuación no depende del ejercicio de la representación política, sino de la pertinencia técnica de la elaboración e implementación de la política pública, el centro de gravedad y el proceso empírico de la política pública no es trabajo de las autoridades públicas, empero, son fuente de legitimidad gubernamental.

Sin duda alguna, la acción pública como categoría de análisis presenta connotaciones multidisciplinarias, pues requiere de esfuerzos para revisar al cambio institucional y organizacional, a la teoría de redes, a los supuestos de la gobernanza y a los modelos del capital social en tiempos y contextos claramente identificados. Todo ello con el ánimo de comprender el espacio institucionalizado de manera formal e informal en el cual convergen un conjunto de actores implicados en una problemática específica (Thoenig, 2004).

Para Patrice Duran (1999), los Estados democráticos son más ingobernables, si no logran reorientar la participación a través de una acción pública que involucre a una acción colectiva. La acción pública es un tipo de acción colectiva, es más que la acción del gobierno.

El análisis de la acción pública involucra la responsabilidad y la confianza del gobierno y la sociedad, revela la imperfección de la democracia, pues ésta no se constituye o determina por un actor en particular e invita a revisar el marco institucional, el cual regula su valor instituyente.

El trabajo y los resultados empíricos del gobierno, que reflejan una dificultad para definir lo público a partir sólo del trabajo del gobierno, así como la necesidad de un trabajo multidisciplinario para entender al denominado hecho político, permiten en los hechos alterar el concepto que se tiene de la política pública por el de acción pública y red de políticas. Las transformaciones gubernamentales por sí mismas, o los cambios sociales, no transforman la acción pública, sólo la combi-

nación de ambos explica y modifica de manera significativa y trascendental a la acción pública (Cabreró, 2005).

Nuestra realidad muestra evidencias para interpretar que las recomendaciones gerenciales –formuladas por los enfoques de la denominada nueva gestión pública–, acompañadas de arreglos que permiten la estabilidad macroeconómica, causan desconfianza a la sociedad; por otro lado, la resolución colectiva o social de problemáticas inmediatas o la demanda de respuestas de un grupo determinado, es catalogada de irresponsable por parte del gobierno, de movimiento social que se aleja de la regulación de las instituciones formales. Ni la denominada gerencia pública ni la llamada gerencia social, de manera individual, generan una acción pública. Nuestro contexto requiere repensar a la responsabilidad, congruencia y a las redes de confianza a la luz de una acción pública.

La acción pública, de manera no forzada, se puede apreciar en la política social –en los campos de la salud, educación, innovación, medio ambiente, inseguridad, pobreza, inequidad de género o desempleo–, en la territorialidad y la temporalidad. Los periodos de crisis, el contexto territorial –local, estatal, nacional o internacional– y las problemáticas, no necesariamente políticas, pueden derivar en arreglos institucionales con la intención de buscar soluciones a problemas comunes (Molina, 2001, pp. 13-21). La acción pública se constituye como una acción de un colectivo, que hará un cierto número de personas cuando actúen conjuntamente con un mismo propósito.

Desde una perspectiva clásica (Aguilar, 1992), una política pública es entendida como un conjunto de acciones desarrolladas por un gobierno en relación con un conflicto o problema público. El gobierno es el elemento central; no podemos hablar de política pública sin la participación manifiesta del gobierno, aunque ello no signifique que esta actuación se oriente a solucionar problemas o conflictos sociales. Para Lasswell (1992), el proceso de elaboración de las políticas refleja una concepción elitista de la democracia, la única política política en pleno sentido es la democracia.

De forma particular, el enfoque incrementalista sugiere que no es posible tener pleno control sobre los recursos, el tiempo y el personal, circunstancias que imposibilitan pensar en una política a largo plazo o en una racionalidad absoluta. La información limitada explica la necesidad de enfrentar los problemas paso a paso, de manera incremen-

tal. En estricto sentido, no se pone atención en la política pública, sino en el proceso que permite decidir entre una opción u otra y en cómo se llevara a cabo.

Los enfoques sobre las redes de políticas (Chaqués, 2004, p. 30) no son novedosos, no obstante, con sus particularidades intentan reducir la separación entre la teoría y la práctica, entre las grandes generalizaciones y los estudios de caso, entre la teoría y los resultados de investigaciones empíricas. Las ventajas de oportunidad política, las condiciones de las coaliciones a favor o en contra, el desempeño de las instituciones, la asimetría de la información y los costos de transacción de los análisis de la elección racional y el análisis reticular son elementos que permiten la relación de los elementos evidentes o formales y los no evidentes o informales.

Desde el enfoque de las políticas públicas, la política pública se interpreta como un proceso de intercambio y negociación entre actores públicos y privados que interactúan entre sí con la intención de intercambiar información y recursos en un marco institucional determinado (Chaqués, 2004, pp. 34-35).

La acción pública y las redes de políticas vienen a redimensionar la visión de lo público; como categorías de análisis, explican a la acción gubernamental y social, y la relación que se presenta entre éstas.

El análisis de las redes de políticas explica la interacción existente entre actores públicos, privados, sociales, económicos y gubernamentales en áreas de actuación política concreta. Supone que no hay un agente monolítico del cual provenga la definición y hechura de las políticas públicas, como lo propone la perspectiva racional, por el contrario, sugiere que éstas no tienen un origen único, un solo modelo que explique su proceso de elaboración. La relación entre el Estado y la sociedad es de naturaleza diversa; para comprender la diversidad de estas relaciones es necesario desagregar el análisis y describir las pautas de intermediación de intereses, tomando en cuenta el contexto político, social y económico del contexto al cual se haga referencia (Chaqués, 2004).

En las redes de políticas se presentan dos momentos para su análisis: la etapa de confianza y comunicación, y por otra parte, la de la negociación y deliberación, esto supone que son atributos o requisitos propios para el funcionamiento de la propia red.

Pero cuando hablamos de red de políticas públicas, ¿a qué nos referimos? Se pueden entender como

...patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político (Klijn, 1998, p. 5).

Frente a la visión estatalista se sugiere una imagen que relativiza la frontera Estado-sociedad, que hace hincapié en la diversidad de actores participantes en la construcción de la acción pública y en el carácter relativamente fluido de los grupos así constituidos.

El grado de complejidad de las organizaciones, la morfología o propiedades de la red y el tipo de problemas que se presentan pueden explicar las tipologías de las redes. La autonomía, capacidad de elección y decisión de los individuos o actores, la interdependencia al interior de la red y el dinamismo de la misma, arrojan luz para develar el grado de madurez de las redes con las que contará la gobernanza; redes selectivas, redes participativas, redes asociativas, redes deliberativas.

5. Nota final

En definitiva, en un entorno dinámico, diferenciado y complejo, la coordinación jerárquica es difícil de lograr, y el potencial de las medidas de desregulación es limitado y conduce a fallas del Estado. La gobernanza se articula a través de redes de políticas que adquieren la forma de áreas semiinstitucionales con su propia estructura de coordinación y de resolución de problemas.

Frente a las ventajas que aportan estos mecanismos de articulación de intereses y de provisión de bienes públicos, se alza la sombra de la falta de legitimidad, que es producto de la ausencia de procesos de control democrático de las decisiones públicas. Esto conduce a un dilema: las redes de políticas cumplen funciones necesarias para la superación de las insuficiencias de los sistemas de negociación, pero no pueden considerarse instituciones formales por sus propias deficiencias. Éste es el problema de la legitimidad en sistemas políticos basados en la responsabilidad democrática. Se trata de instituciones infor-

males, esto es, no organizadas formalmente, no jerárquicas en las que se entablan relaciones relativamente permanentes entre actores para lograr beneficios comunes.

Un número creciente de trabajos empíricos de investigación exponen, especialmente en el contexto de organizaciones supranacionales, la proliferación de redes de políticas en las que los distintos actores implicados en el diseño y la implantación de las políticas públicas coordinan sus intereses a través de procesos de negociación no jerárquica, lo que no es incompatible con el hecho de que la coordinación jerárquica y la desregulación desempeñen un papel importante en la elaboración de políticas públicas.

A diferencia de las teorías que parten de una visión estadocéntrica basada en una autoridad nacional responsable de la coordinación jerárquica de las políticas públicas, la noción de red de políticas permite develar la emergencia de estructuras políticas que le permiten al gobierno atender los asuntos públicos, sin la participación exclusiva del gobierno.

La acción pública debe atender los lineamientos básicos contenidos en la Constitución, pero no ante lo desconocido e imprevisible, basándose sólo en metas cuantitativas. Entre estos principios constitucionales, que deben inspirar la práctica del gobierno, destacan los derechos humanos que, junto con el derecho general, no pueden ni deben subordinarse o condicionarse al desarrollo o terminación de un proceso, o de un proyecto de sociedad, pues todo el tiempo valen como criterios políticos activos, no sólo como ideales políticos.

La modernización no debe limitarse a un puro racionalismo, a un Estado que pudiese ser el único centro de decisiones: la sociedad habla y resuelve de formas muy diversas. La representación política no puede ser integral, por ello los ciudadanos se manifiestan y participan directamente expresando variadas experiencias sociales.

Si por ausencia de criterios generales de valor, un gobierno se limita a actuar dentro de un racionalismo técnico y un positivismo legalista que no deje lugar a la participación ni a la creatividad, tenderá a convertirse en utilitario; no reconoce la legitimidad a muchos grupos sociales y actúa exclusivamente, y sin referencias, en un campo de intereses. Un régimen así ignora y se despreocupa de las normas y derechos, no acepta sino su propio proyecto para la satisfacción de

necesidades sociales, convierte a la sociedad en un objeto, y no respeta el espacio de diálogo.

La Constitución da lugar a múltiples posibilidades dentro de la libertad de pensar, actuar, asociarse y expresarse; el concepto constitucional de planeación democrática no condiciona el sentido de la intervención de los ciudadanos a decisiones oficiales previamente tomadas, como tampoco, en términos de lógica matemática, un futuro social que ha de estar lleno de libertades e iniciativas. He aquí la importancia por la que la política mexicana debe diseñarse y realizarse en atención a valores y grandes lineamientos básicos; de nada vale tratar de imponer una sola idea acerca de lo que es socialmente útil y luego calcular esa utilidad de una única manera.

En síntesis, el Estado de derecho es fundamento de la práctica política y debe serlo de todos los proyectos o vías de solución que los grupos sociales se propongan en sus propias legitimidades y capacidades para comunicarse; este derecho valida formas de vida individual y social que se desarrollan fuera del ámbito de la autoridad pública y originan múltiples responsabilidades sociales.

Los grupos dotados de autonomía son, en este sentido, singulares fuentes de derecho; orientados de cierta manera buscan justicia y deben generar sus propias reglas.

Todos tenemos libertad para expresar públicamente nuestra opinión y convicciones; cuando el derecho establecido por el Estado es un conjunto de sistemas jurídicos, uno y otros vitalizan a lo social. Por un lado, la participación, que es acceso a los centros de poder, y por otra, la gestión autónoma, que es manifestación de una comunidad en un espacio que le es propio; son signos distintos e indiscutibles de democracia y pluralismo. En nuestros contextos, es poca la atención que se presta a los ritmos y condiciones previas necesarias para que emerjan y se consoliden las instituciones, las organizaciones pretenden socializar o imponer sus valores a través de la simplificación o estandarización de los procesos de participación, de suerte que los cambios institucionales o quedan inconclusos o carecen de valor instituyente que legitime a la gobernanza a través de la acción pública.

VII

GOBERNABILIDAD METROPOLITANA: ORIENTACIÓN DE LOS PROCESOS URBANOS DE LAS METRÓPOLIS

1. Presentación

El Estado mexicano ha experimentado transformaciones sin precedentes desde la dimensión social, económica y urbana en los últimos tres decenios. Para tener un mejor conocimiento de la región, es necesario realizar un análisis de su estructura, lo cual en gran medida no ha sido considerado en los planes y programas locales. No se conoce si existen políticas públicas encaminadas a una nueva redistribución de la población en el territorio, a partir de criterios económicos, y de las actividades productivas, así como de su relación que se tiene con la región.

El proceso de urbanización que ha experimentado México en las últimas décadas, a partir de una economía basada en la industria, dio pauta a que la ciudad se expandiera principalmente hacia los municipios conurbados, y con ello se produjo una densificación importante del área. Al mismo tiempo, se generó un acelerado crecimiento urbano, principalmente en los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en donde la dinámica del proceso de urbanización y urbanismo se dio de manera diferente. Se han implementado políticas locales que se concretizan en Planes de Desarrollo Urbano, los cuales establecen lineamientos para controlar el crecimiento y distribución del territorio en un corto tiempo. Sin proyectar a futuro

las líneas de acción a seguir. Es decir, son planes generalmente estáticos, por lo que pierden el sentido dinámico y flexible.

El desarrollo urbano no es producto de una política pública, menos de la acción pública; es el resultado de condiciones geográficas y demográficas acompañadas del establecimiento y reorientación de centros económicos. La homogeneización de las condiciones sociales no es resultado de una política. El vacío de estas condiciones es ocupado por la estandarización que hace suponer el mercado. Las expectativas de homogeneidad social son cubiertas aparentemente por el mercado. Sustituyendo esto a la urbanización.

El supuesto del documento plantea que la fragmentación política de las áreas metropolitanas implica primero una cuestión de gobernabilidad y después de gobernanza. Podemos plantear que mientras no se dote a una institución de legalidad, legitimidad y de los recursos políticos, administrativos y económicos que agreguen las demandas de los actores colectivos e individuales y les ofrezcan respuestas a través de políticas públicas adecuadas sobre territorios específicos, se vuelven ingobernables.

El trabajo reflexiona desde la dimensión social, urbana y regional. Los indicadores muestran que el desarrollo económico, que en la mitad del siglo pasado se sustentaba en gran parte en el sector primario, ha cambiado; ahora se orienta al sector terciario. Lo anterior conduce a plantear las siguientes preguntas: ¿Se puede hacer coincidir las variables sociales y urbanas en la ZMVM? ¿Existe una política de ordenamiento urbano-territorial y ambiental para la región?

2. La gobernabilidad y gobernanza

Las actuales teorías que reflexionan sobre el gobierno se inspiran en la posmodernidad para explicar los fenómenos que éstos viven. La fragmentación, la heterogeneidad y la diferenciación del centro de poder es común a las organizaciones políticas, la legalidad no alcanza a legitimar las diferentes acciones del gobierno. A la sociedad le es cada vez más complicado distinguir el centro del poder político, las funciones políticas del Estado se diluyen en las funciones administrativas que éste realiza. Desde un enfoque pluralista, el poder en las sociedades modernas se caracteriza por su carácter difuso y descentrali-

zado. No se reduce a una prerrogativa del Estado o partido político; puede asociarse a una mezcla de estrategias de actores dentro de un espacio y tiempo determinados.

En los diferentes territorios de las metrópolis, el poder de los ámbitos del gobierno puede incidir con diferente intensidad, los ámbitos del gobierno pueden ser más influyentes en un territorio que en otro. En este caso, resulta ocioso sostener la existencia de planos no jerarquizados de fuerzas gubernamentales y sociales. Que un actor dé a conocer las acciones que se desarrollarán para la conducción de un territorio, no es un proceso de gobernanza, es la imposición de un proyecto que favorezca ciertos posicionamientos y beneficios para éste. Las acciones del gobierno pueden generar gobernabilidad, los acuerdo entre los grupos involucrados en una problemática común, en un espacio institucionalizado, fundan una gobernanza.

La gobernabilidad es la capacidad de gobernar de forma eficaz y legítima. Es la posibilidad que tiene el gobierno de mandar, ser obedecido y de contar con la aceptación de la sociedad. Los actos de la gobernabilidad pueden estar asociados con la posibilidad de conformar y ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas particulares y con ello desarrollar a un territorio.

Para Samuel Huntington (2006), la diferencia más importante de un país a otro es el grado de gobierno que éste posee. La forma de gobierno no está relacionada de forma directa con la gobernabilidad, ésta la explica pero no la determina. La legitimidad, organización, eficacia y estabilidad son las funciones que en buena medida explican la estabilidad de un gobierno. El grado de gobierno está relacionado con la posibilidad que el propio gobierno tiene de hacer política frente a otros actores. No importa la forma de gobierno en la explicación del orden político, lo trascendente es explicar la forma de hacer la política, de monopolizar y controlar la política.

La política son las instituciones coherentes, flexibles y autónomas, que permiten hacer frente a los cambios sociales. Para Huntington (2006, p. 16), la violencia e inestabilidad son resultado del rápido cambio social, de la movilización política de nuevos grupos sociales y del lento desarrollo de las instituciones.

La modernización, para Huntington (2006, pp. 40-41), implica la expansión del conocimiento de los hombres sobre su medio ambiente, el incremento de la alfabetización, de los medios de comunicación y

de la educación. Ésta se observa como modernización económica, demográfica y social. Todo proceso de modernización acompaña de forma inherente a toda comunidad, la diversificación de las actividades a medida que las ocupaciones complejas desplazan a las simples, el incremento de las poblaciones, la mejoría de la salud de la población y de sus expectativas de vida y la diversificación de los roles y el surgimiento de grupos diversos con funciones específicas, diferentes a los de las familias, son un claro ejemplo. La modernización trae consigo inestabilidad, si es que ésta no va acompañada de una diferenciación estructural. El desarrollo político de las instituciones políticas es la fuente de la gobernabilidad.

Cuando en una comunidad política la movilización de demandas se vuelve excesiva, la participación de las personas que aún no tienen interiorizados los valores del sistema propicia tensiones que no se pueden manejar y producen una decadencia del propio sistema, cuando la movilización y la participación se adelantan a la socialización política, se produce una transición autoritaria (Huntington, 2006, p. 50). Para Huntington, el desarrollo político implica simultáneamente la institucionalización y la contención de la excesiva movilización y participación. El retardo de la movilización, que busca el equilibrio entre participación y adaptación al sistema, puede lograrse institucionalizando etapas de ingreso de las masas a los centros de decisión. Según Huntington, el instrumento más importante de participación y adaptación al sistema político es el partido político (*ibid.*, p. 278).

El desarrollo político, para Huntington, presenta tres etapas: 1) la racionalización de la autoridad o reemplazo de numerosas autoridades locales por una central; 2) la diferenciación de funciones políticas y el desarrollo de estructuras específicas, y 3) la creciente participación política, mediante la incorporación gradual al centro de decisión, de grupos sociales periféricos.

Para Xavier Arbós y Salvador Giner (2005), el gobierno es una institución que se funda como núcleo central de una comunidad, la gobernabilidad se asocia con la legitimidad y la eficacia del propio gobierno. De tal modo, que la gobernabilidad democrática está dotada de legitimidad colectiva y, a la vez, de una posibilidad de regir de forma eficaz la vida pública. La ingobernabilidad muestra la ineficacia de los gobiernos junto a su problemática de legitimidad.

La legitimidad no sólo se funda en la representación política, sino también en las prestaciones sociales públicas gestionadas e impulsadas por el gobierno y que se sitúa en el terreno de los principios. La gobernabilidad es

...la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Arbós y Giner, 2005, p. 13).

La gobernabilidad presenta cuatro dimensiones: 1) legitimidad/eficacia, para tener legitimidad no sólo basta que sea elegido popularmente, sino que tenga el apoyo de la sociedad, así como la eficacia en hacer cumplir acciones en beneficio de la sociedad; 2) las presiones, demandas del entorno gubernamental y la carga de responsabilidades, éstas a su vez pueden emanar de: la esfera externa al propio Estado y a su sociedad gobernada, de la esfera social del Estado, y del mismo entorno estatal del gobierno; 3) la reestructuración corporativa de la sociedad civil, al evolucionar la sociedad civil propicia el nacimiento de diversas organizaciones como los sindicatos, y 4) la expansión y el cambio tecnológico, es un proceso que se intenta planificar y controlar, no obstante, éste posee una dosis de imprevisibilidad que desorganiza de una manera sistemática el ámbito del orden social y los proyectos gubernamentales y, a su vez, tiene repercusiones demográficas, ecológicas y sociales.

Cuando la sociedad participa en algunos asuntos del Estado, ofrece a las instituciones de gobierno la posibilidad de que éstas amplíen su gobernabilidad. Con esto se establece la diferencia entre legitimidad e interés general. La legitimidad de los gobernantes emana del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales se ejerce el poder. En los procesos electorales que renuevan periódicamente la representación popular, participan candidatos con programas planteados en función del interés general de la sociedad. El interés general con frecuencia sólo responde a un principio ideológico susceptible de interpretaciones diversas, y no a la percepción subjetiva de una conveniencia concreta (*ibid.*, pp. 64-65).

La teoría de la gobernanza, en general, descansa en la autogestión. Las redes interorganizacionales basadas en la interdependencia, en el intercambio de recursos, de reglas y en una significativa autonomía del Estado, son fuentes de la gobernanza. Las teorías de redes se derivan de varias fuentes intelectuales, no obstante, la idea de la naturaleza dispersa del poder político es fundamental en todas ellas. La gobernanza consiste en movilizar y coordinar el poder y los recursos, gobernar es la capacidad de actuar a través de redes que conforman actores gubernamentales y no gubernamentales.

Para Renate Mayntz (2005), inicialmente la teoría de la gobernanza se interesó por las acciones directivas de las autoridades políticas, en la medida que éstas formaban y determinaban estructuras y procesos socioeconómicos. De forma reciente, la gobernanza ya no es asociada al modelo de dirección o modelo de control jerárquico del gobierno, ahora se enfatiza en un modelo cooperativo, en el que los actores estatales y no estatales inciden en redes mixtas público y privadas, estas nuevas formas son aplicables a los ámbitos nacionales y subnacionales. Una segunda acepción moderna de la gobernanza surge de la economía, de forma particular del análisis de los costos de transacción y de la asimetría de la información, se asocia con los modos de coordinar las acciones individuales para lograr rápidamente formas de orden social. Por otra parte, Peters y Pierre (2005) plantean que en realidad los cambios en el sector público y su conceptualización han llevado a repensar el papel del gobierno como agente principal en la elaboración de las políticas públicas. Las presiones que reciben los gobiernos nacionales de los mercados internacionales contribuyen a ello.

La particularidad de las reflexiones europeas es pensar a la gobernanza sin gobierno, esta idea radica por la preeminencia del gobierno en los Estados de bienestar y por la oposición arraigada que tienen los grupos de interés en estas sociedades (Peters y Pierre, 2005, p. 124). La gobernanza aporta los elementos para dirigir y ordenar a la sociedad con medios menos directos, y con ello debilitar el poder del Estado sobre la política. Irremediablemente, las implicaciones sobre la concepción de la democracia en el sistema y régimen político son inmediatas.

El argumento de fondo es que el gobierno no tiene el monopolio de los recursos, del tiempo y del conocimiento para la formulación de

las políticas públicas; las acciones del gobierno son resultado de un conjunto amorfo de actores que son los que controlan la política, regularmente éstas se basan en instituciones informales. Las redes son el rasgo dominante de la gobernanza, pues éstas son el medio idóneo para controlar a los actores gubernamentales.

En los supuestos de la gobernanza, el Estado no es totalmente importante, lo trascendente son las redes de los actores gubernamentales, los procesos de negociación continua, los procesos de negociación con los miembros de sus redes relevantes (Peters y Pierre, 2005, p. 131). Para algunos Estados es funcional la gobernanza, para otros los enfoques de la nueva gestión pública; todo depende de que tan político sea el gobierno y de su tradición centralista del poder político.

Joan Prats Catala (2005) asocia a la gobernanza con la gobernanza europea y ésta a su vez con la gobernanza multinivel, su principal característica es el gobierno multinivel, en el que la autoridad política se dispersa entre los diferentes ámbitos de gobierno y adopta formas diferentes dependiendo del sector de la política del que se trate. En la gobernanza, las competencias se diluyen entre los diferentes ámbitos de gobierno y los diferentes actores negocian e interactúan en cada uno de ellos. Las redes permiten flexibilizar los diferentes modelos de relación de las autoridades públicas de los diferentes niveles y el resto de los actores.

La tesis que sostiene es que el paradigma de la racionalidad administrativa es el sustento del modelo burocrático y de la nueva gestión pública, mientras que la gobernanza no pretende tener un valor de racionalidad universal, ésta coexiste con el modelo burocrático y la gerencia pública, la pluralidad en la que se encuentra inmersa la hace ser una forma de gobernación ideal para una sociedad compleja.

3. Urbanismo y urbanización

En la actualidad, el mundo y sus ciudades presentan importantes y complejos cambios, el ser humano ha tenido que adaptarse a esa realidad, en donde los cuestionamientos sobre el urbanismo han generado nuevos planteamientos, pues el crecimiento y movimiento constante de la sociedad ha provocado que el proceso de urbanización sea más dinámico. Cada ser humano demanda un espacio para habitar, es-

tamos frente a grandes concentraciones humanas que aumentan el intercambio de ideas favoreciendo la creatividad e innovación. En consecuencia, cuando el uso de suelo se intensifica, la población crece y los servicios ya no son suficientes; para evitar el crecimiento desorganizado, es preciso un ordenamiento planificado que introduzca elementos y prácticas acordes a las necesidades presentes y futuras. A través del tiempo, el urbanismo ha sido un tema de gran importancia, pues la sociedad que habita en el campo y las ciudades se encuentra en constantes cambios políticos, económicos y sociales.

Los estudios e investigaciones del urbanismo tratan de englobar las problemáticas urbanas que nuestra sociedad presenta desde hace tiempo, tales como el crecimiento desmesurado de la población, asentamientos irregulares, movimientos sociales, empleo y vivienda, entre otros. Los estilos de vida de la gente tienden a ser similares, con herramientas, técnicas, objetivos e ideas semejantes, que de una u otra manera tratan de hacer de ellos parte de su forma de vida. El concepto basado en la dicotomía rural-urbano es cada vez menos sostenible. Debido a que el aumento de urbanización es un resultado del cambio tecnológico y organizacional, la distinción entre lo rural y lo urbano es válida no tanto en términos de espacio, sino en términos de un alto grado de tecnología y acceso a servicios públicos, así como de organización.

El urbanismo es una disciplina que tiene varias definiciones, puesto que para algunos autores es significado de cambios sociales, para otros es cambio sólo de espacio, haciendo hincapié de esto podemos decir que las definiciones pueden ser diversas, y hasta contradictorias. El término urbanismo proviene de urbe, lo que es de una ciudad, se refiere a todo lo relacionado con la ciudad; en la actualidad, esta concepción del urbanismo ha sido superada y ampliada, de modo que su sentido actual puede sintetizarse planteándolo como el estudio y planeación de las ciudades y las regiones donde éstas se asientan (Ducci, 1989, p. 9).

El urbanismo tiene como fin la modelación y remodelación de las ciudades, también es el estudio de las ciudades, se dedica al diseño de nuevas urbes. El urbanismo contribuye a que la ciudad o las regiones puedan acceder a una mejor forma de vida, pues la planeación es una parte importante e imprescindible dentro del estudio del urbanismo, es así como el desarrollo urbano tiene una lógica en su proceso. El

sentido profundo del urbanismo radica en la facultad del hombre de integrar la dimensión de lo urbano a la naturaleza, mediante su voluntad de trabajo. Históricamente, los grupos humanos transforman el medio ambiente y el espacio físico en el ámbito de la vida colectiva y crean a su pueblo, su ciudad y los asentamientos humanos. El desarrollo urbano de una localidad específica está en función de factores generales y particulares. Entre los primeros se encuentran: 1) la situación económica global del país; 2) movimientos migratorios tradicionales; 3) cambios en las variables demográficas de natalidad y mortalidad. Respecto a los segundos, se pueden mencionar: 1) el establecimiento de una o varias grandes empresas; 2) políticas de fomento y promoción de actividades económicas; 3) aprovechamiento de ventajas competitivas, y 4) elementos coyunturales (Reissman, 1972, pp. 171-219).

Lo urbano tiene que ver con la existencia de las ciudades. Con localidades especializadas en actividades no rurales y con ciertos niveles que den la calidad sociocultural de vida. El urbanismo es la disciplina que se encarga de la organización del medio físico que permite el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en sus manifestaciones individuales y colectivas. Por otro lado, la urbanización es un proceso de concentración de población en ciudades, de tal manera que aumenta la proporción de población urbana respecto a la total de un territorio dado.

La urbanización considera a las ciudades simplemente como puntos localizados en el territorio, lo que implica una noción abstracta. Su punto de partida es la base material construida y reconoce que ninguna actividad humana es independiente de los medios físicos y sociales que las rodea (*ibid.*).

El proceso de urbanización se verifica por el cambio en el porcentaje de la población total que se asienta en zonas urbanas durante determinado tiempo. Dicho proceso implica el aumento en el tamaño de las concentraciones económico-demográficas, su multiplicación relativa y transformaciones en la organización espacial (*idem*).

Los problemas urbanos contemporáneos son múltiples, no obstante, quizá el más importante es que las ciudades han dejado de ser comunidades porque su unidad de mando y consenso social han dejado de ser claramente identificables, el espíritu cívico se ha diluido y el sentido de pertenencia es nulo. Las relaciones sociales e íntimas han

desaparecido, es poco probable construir un objetivo común y alcanzar una meta determinada. En gran medida esto explica los problemas y crisis de las ciudades. La urbanización trae consigo problemas de desabasto, inseguridad, transporte, incremento de la población, por mencionar sólo algunos, éstos se agravan por la ausencia de una institución con representación capaz de ser la fuente de solidaridad.

Por otro lado, la urbanización en la historia de la humanidad está ligada con la propia creación de los lugares en donde habita, es decir, la creación y desarrollo de las ciudades. Las civilizaciones, para poder evolucionar, se establecían en lugares en donde se pudiera lograr una gran concentración de habitantes; para poder evolucionar de forma más rápida, con el paso del tiempo las diferentes funciones de las ciudades han cambiado de acuerdo con la sociedad, pero éstas se han considerado como la obra más importante realizada por el ser humano. Los procesos de urbanización van en función de la concentración y crecimiento de la población, la ocupación excesiva del espacio por la población se puede deber a: 1) un ritmo particularmente elevado; 2) consecuencias de la débil tasa inicial de urbanización, y 3) la influencia masiva de emigrantes atraídos por los empleos que suscita una acelerada industrialización (Castells, 1988, p. 33).

También puede llamarse urbanización al proceso por el cual una proporción significativamente importante de una población humana se agrupará en un espacio formando aglomeraciones funcional y socialmente interrelacionadas desde el punto de vista interno. Dichas aglomeraciones se llamarían aglomeraciones urbanas (*ibid.*, p. 78). Desde esta perspectiva, la urbanización se explica en función del crecimiento poblacional y también se ve influida por el elevado ritmo de crecimiento de la población ya urbanizada, consecuencia del brusco descenso de la mortalidad y en particular de la mortalidad infantil (*ibid.*, p. 82).

4. Enfoques del urbanismo: gobernabilidad y gobernanza urbana

En la actualidad, hablar del espacio donde vive el hombre, es englobar toda la serie de actividades que cada uno realiza y tomar en cuenta el lugar donde lo hace, esto significa dar una explicación más

completa que el sólo considerar el albergue físico que proporcionan unos muros. El acondicionamiento y diseño de espacios para la vida colectiva tiende a mejorar la forma de vida, siempre y cuando sea acorde a las necesidades de la sociedad, así como el estilo de la gente, de ahí que el urbanismo tiene que buscar las soluciones a las demandas de la sociedad y al cumplir éstas con previsión se evita la improvisación.

Las concepciones de la ciudad, de lo urbano y del fenómeno metropolitano han sido objeto de estudio de tres fuentes fundamentales: el urbanismo como tal, la perspectiva desde la ecología humana y, por último, la perspectiva sociológica. Se puede considerar a Ebenezer Howard como el iniciador del urbanismo, esto a partir de sus estudios realizados en Inglaterra a fines del siglo XIX. Howard ubicó desde el principio de sus trabajos la contradicción entre lo urbano y lo rural en la construcción de la ciudad y del desarrollo, puesto que, por un lado, en la ciudad la oferta de trabajo, la facilidad de los intercambios y la presencia de tecnologías avanzadas traen consigo un alto nivel de los alquileres, condiciones higiénicas inadecuadas, degradación del espacio urbano en términos de la imagen urbana y contaminación del aire. Por otro lado, el campo, donde los recursos ambientales quedan sin utilizar por la falta de un desarrollo tecnológico adecuado, donde la pobreza es recurrente, está asociada a los bajos salarios y a la escasez de demanda de trabajo (Hall, 1996).

Con la finalidad de conciliar esta contradicción en términos del desarrollo urbano, Howard plantea una tercera vía capaz de capitalizar los aspectos positivos de la ciudad y del campo, eliminando los factores negativos tanto de una como del otro. En este sentido, desarrolla su idea de la ciudad jardín,

proyectada para una residencia y una industria sana; [que] tiene una dimensión que hace posible un nivel pleno de vida social, pero que excede del mismo; [que] está circundada por un cinturón agrícola; y [en el cual] el total de los terrenos es de propiedad pública o indivisa de la propia comunidad (Sica, 1981, p. 15).

Pero al afirmarse concretamente, para convertirse en un modelo urbano realmente alternativo respecto de la metrópoli concentrada, la ciudad-jardín debe demostrar que puede ser no solamente una inversión provechosa en el plano social, sino también un producto finan-

cieramente factible y económicamente competitivo respecto de los modelos corrientes de producción de la ciudad.

Para conseguir estos objetivos, la ciudad-jardín debe, en primer lugar, quedar exenta de la hipoteca que supone los altos valores del suelo propios de las aglomeraciones urbanas; es decir, ha de constituirse sobre terrenos adquiridos a precios agrícolas, con autonomía de las ciudades existentes y fuera de la corona espacial afectada por la renta de posesión. En segundo lugar, es preciso controlar la formación de los beneficios inmobiliarios surgidos con el transcurso del tiempo como consecuencia de la propia construcción de la ciudad y, puesto que el aumento del valor del suelo en relación con su urbanización es un hecho inevitable, es necesario que tal plusvalor, derivado en realidad del trabajo de la comunidad-jardín en su conjunto, no resulte privatizado, sino que vaya a acrecentar el patrimonio de la propia comunidad (*ibid.*, p. 15).

De esta manera, para Howard, el desarrollo urbano debe seguir lineamientos que contemplen procesos de migración planificados, controlar la expansión de la ciudad, generar imagen urbana amigable, condiciones que generen una relación equilibrada entre campo y ciudad, aplicación estricta del plan, participación municipal a través de sus empresas y manejo adecuado de reservas territoriales. Unwin y Parker (1980) llevan el planteamiento de Howard al desarrollo de la periferia, de los suburbios de corte norteamericano, pues para el primero de ellos, el espacio periférico de las grandes ciudades es donde el planificador puede hacer coincidir eficiencia y amenidad, para que se construyan relaciones de vida a través de unidades vecinales, donde la comunidad de barrio está constituida por núcleos de vivienda unifamiliares; de esta manera el crecimiento de la ciudad se vuelve “orgánico” y “celular”.

Otro de los pilares fundamentales en el desarrollo del urbanismo es sin duda Le Corbusier, quien a partir de retomar la lógica de la producción en serie —propia del sistema capitalista— plantea que esta lógica se puede establecer con la vivienda (*machina à habiter*); sin embargo, no ha de entenderse mecánicamente al nivel de las modalidades de producción, sino como expresión racional de una función exactamente definida, además de ser “categorías espaciales arquitectónicamente organizadas a la escala de lo colectivo” (Sica, 1981, p. 145). De esta manera, sus proyectos de la casa Monol de 1919 y de la Mai-

son Citrohan de 1920, y más adelante la *maison-outil* y la *maison-type*, se convierten en los primeros modelos susceptibles de aplicación para la solución de las necesidades de vivienda a nivel masivo (*idem*).

La *Ville contemporaine* es en el trabajo de Le Corbusier, el diseño propiamente de ciudad para tres millones de habitantes, los puntos en que se basa son: un trazado variado racional, un centro comercial directivo, de grandes servicios; una oferta residencial urbana y una franja de residencias suburbanas (ciudad-jardín), con sus propios equipamientos, en equilibrio con el tejido de espacios abiertos arbolados; una zona de reserva de suelo con vista a la expansión futura (*idem*).

Desde una perspectiva más explicativa sobre la ciudad, la escuela de la ecología humana (Reissman, 1972) considera a lo urbano y a la metrópoli como una ecología humana que coincide temporalmente con los trabajos ya revisados de Howard y el resto de los autores mencionados. Patrick Geddes, fundador de esta escuela, tiene como punto de influencia los estudios de corte biológico de T. H. Huxley, por un lado, y por otro, el pensamiento sociológico de Le Play, quien proponía la medición de los fenómenos sociales. Además, Geddes retoma los principios de Lamark sobre el papel de los organismos y sus relaciones basadas en dos dinámicas fundamentales: la cooperación y la competencia. Así, Geddes concibe la planificación urbana como el crecimiento físico, continuo y social de un conjunto de humanos (*idem*).

Otro de los representantes de la escuela de la ecología humana, también conocida como escuela de Chicago, es Robert Ezra Park, quien pone en la mesa del análisis de la ciudad elementos derivados justamente de la ecología, tal y como lo propuso Geddes. Park plantea tres elementos explicativos de la ciudad y metrópolis, éstos son la competencia, el dominio y la sucesión; la competencia ejerce un control sobre las relaciones de individuos y especies en el seno del hábitat de la comunidad. Los dos principios ecológicos, dominio y sucesión, operan para establecer y mantener un orden de comunidad, son funciones dependientes de la competencia. Así, las áreas de una comunidad metropolitana denominadas naturales o funcionales –por ejemplo, el suburbio, la zona residencial, el centro comercial y el centro bancario– deben cada una de ellas su existencia directamente al factor de dominación, e indiferentemente al de competencia (Park,

1988, p. 102). Park ubica como elemento de dominación los precios del suelo, pues menciona que el área de dominación de cualquier comunidad es la de precios del suelo más elevados. La sucesión, como resultado de la dominación, se utiliza para describir y designar esa secuencia ordenada de cambios por la que atraviesa una comunidad biótica en su ciclo de desarrollo, desde un nivel primario relativamente inestable a un nivel relativamente permanente o clímax.

Por último, Park aclara que la ecología humana debe contar con el hecho de que en la sociedad humana la competencia está limitada por la costumbre y la cultura, que la superestructura cultural se ha impuesto como instrumento de dirección y control sobre la infraestructura biótica; teniendo como elemento de la ecología humana la población y la cultura, en ésta se integran un conjunto de costumbres, creencias y su correspondiente conjunto de artefactos e ingenios tecnológicos (*ibid.*, p. 104).

Otro de los principales representantes de la escuela de la ecología humana es Ernest Bueguess, quien plantea que la ciudad debe ser concebida como una serie de anillos concéntricos dispuestos en torno de un distrito comercial central. Lejos de ser una entidad estática, está formada característicamente por fuerzas dinámicas de crecimiento y decadencia. Físicamente, las casas que están más cerca del centro son las más viejas de la ciudad y –como pronto serán reemplazadas por edificios comerciales–, nadie se ocupa de repararlas. Socialmente, esta zona de transición atrae, por sus bajas rentas, a las adiciones más recientes de población de la ciudad, que proceden de las zonas rurales. Culturalmente, en esta zona existe un agudo conflicto y dificultades para el ajuste entre las antiguas culturas rurales tipo *folk* y la nueva forma de vida urbana (Dotson, 1988, p. 183).

Más allá de la zona de transición está la zona hacia la cual pasarán los recién llegados a la ciudad (o sus hijos) a medida que vayan adaptándose a la vida urbana. Esta zona “de segundo establecimiento” está compuesta por los hogares razonablemente adecuados de la parte más estable y mejor pagada de la clase trabajadora. Detrás de la zona de segundo establecimiento están las residencias de la clase media establecida, a la que esperan entrar muchos de los hijos e hijas de los trabajadores mejor pagados, cuando se trata de una sociedad movible. Finalmente, se encuentra una amplia zona, bastante indefinida, compuesta por los hogares de los dirigentes comerciales e industriales de la ciu-

dad, quienes viven en las afueras y diariamente van a sus oficinas situadas en el centro (Dotson, 1988, pp. 183-184).

Como parte de esta línea, habría que reconocer los estudios realizados por Luis Unikel (1972) acerca de la Ciudad de México, quien considera las políticas de concentración industrial y económica. Así se colocan los elementos conceptuales fundamentales para el análisis del proceso de urbanización y metropolización de las ciudades en México. Uno de los elementos fue el de conurbación, entendido como el fenómeno que se presenta cuando una ciudad, al expandirse hacia su periferia, anexa localidades antes físicamente independientes, formando así un área urbana mayor que la original.

Otro de los conceptos fue el de área urbana, considerada como el espacio habitado o urbanizado, con usos del suelo de naturaleza urbana (no agrícola) y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física. Por último, Luis Unikel (1972, p. 6) define la zona o área metropolitana de una ciudad como la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta (o a otras unidades pertenecientes a la mencionada zona metropolitana) que tienen característica metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central (o con el área urbana).

Los procesos ecológicos que identificó Unikel (1972; 1975) en sus estudios en los años setenta, están agrupados en las siguientes etapas de conformación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La primera de las etapas presenta “procesos ecológicos” de concentración y centralización, y se da hasta 1930. La segunda, abarca de 1930 a 1950, donde se acentuaron los procesos antes mencionados; sin embargo, con el mejoramiento y ampliación del sistema de transporte, se inicia un tercer “proceso ecológico”: la descentralización. Si bien la escuela de la ecología urbana tiene un marcado tinte sociológico, también representa por sí misma una tendencia digna de tratarse de manera independiente, tal y como ya se hizo; sin embargo, se ha venido construyendo desde los últimos treinta años otra tendencia que merece ser comentada de manera independiente, donde se incorporan elementos traídos desde la economía y la geografía.

Desde una perspectiva esencialmente sociológica podemos rescatar la posición de Wirth (1988), pues desde una esfera acota al significado de lo urbano, y particularmente de la ciudad, menciona que la urbanización ya no se limita a definir el proceso por el cual las personas se ven atraídas por un lugar llamado ciudad, e incorporadas a su sistema de vida. Se refiere también a esa acentuación acumulativa de las características distintivas del modo de vida que se asocian con el crecimiento de la ciudad, y finalmente, con los cambios en la dirección de los modos de vida reconocidos como urbanos, que son evidentes entre las personas, se encuentren donde se encuentren, que han sucumbido al atractivo de las influencias que la ciudad ejerce en virtud del poder de sus instituciones y personalidades, que actúan a través de los medios de comunicación y transporte (Wirth, 1988, p. 165), entendiendo a la ciudad como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos. En este sentido, para Wirth la ciudad va más allá de lo que estrictamente son sus límites físicos establecidos por la propia mancha urbana, estamos hablando de un acercamiento sociológico al sentido de ciudad.

Por otro lado, en la obra de Manuel Castells *La cuestión urbana*, nos encontramos con una construcción conceptual de la ciudad y de lo urbano considerando el desarrollo histórico de los modos de producción. Tomando como referencia las primeras ciudades en la etapa esclavista, tales como las del imperio griego o romano, el autor concluye que las ciudades son la forma de residencia adoptada por aquellos miembros de la sociedad cuya permanencia directa sobre el lugar del cultivo no era necesaria. Es decir, que estas ciudades no podían existir más que sobre la base del excedente producido por el trabajo de la tierra. Son los centros a la vez religiosos, administrativos y políticos, quienes representan la expresión espacial de una complejidad social determinada por el proceso de apropiación y reinversión del excedente de trabajo. Manifiestan, por tanto, también un nuevo tipo de sistema social, pero que no es diferente o sucesivo del tipo rural, sino que está estrechamente ligado al mismo proceso social; es el reverso de la misma moneda en términos del proceso de producción de las formas sociales, aunque, desde el punto de vista de las formas de relaciones sociales, sean dos tipos diferentes.

Así, la ciudad es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa de una sociedad que ha llegado a tal

grado de desarrollo técnico y social (natural y cultural), que ha hecho posible la diferenciación del producto entre reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo, y por tanto, originando un sistema de repartición que supone la existencia de: 1) un sistema de clases sociales; 2) un sistema político que asegure a la vez el funcionamiento del conjunto social y la dominación de una clase; 3) un sistema institucional de inversión, en particular en lo referente a la cultura y a la técnica, y 4) un sistema de intercambio con el exterior. La ciudad no es, por tanto, un lugar de producción, sino de gestión y dominación, ligado a la primacía social del aparato político-administrativo (Castells, 1977, p. 19).

5. Orientación de los procesos urbanos: urbanización y desarrollo regional en México

En México, desde el siglo pasado, se han elaborado diferentes regionalizaciones, como agrupaciones de base territorial no necesariamente coincidentes con la delimitación político-administrativa estatal. Si bien la perspectiva regional, actualmente, no es considerada con la importancia que posee para el proceso de diseño e implementación de la política económica y, en general, es muy limitada la incorporación de la dimensión territorial (Ziccardi, 2003, p. 330).

El vínculo importante que tienen los gobiernos locales con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) implica definir umbrales de crecimiento económico y poblacional para una zona más grande y con mayor complejidad dadas las características territoriales, sociales, económicas, políticas y urbanas de tres entidades como son el Distrito Federal, el Estado de México y el estado de Hidalgo, con actividades muy particulares, pero insertos en la dinámica metropolitana de la ciudad más grande de Latinoamérica. Las tres entidades presentan diferencias en el crecimiento urbano, económico, demográfico en los últimos tres decenios. En la región Oriente existe una particularidad que está asociada a la migración de personas y familias, producto de buscar oportunidades de vivienda, empleo y desarrollo social. Es así que no se observa que el desarrollo urbano de los municipios y de la región carece de políticas públicas o gubernamentales orientadas a generar un desarrollo más equilibrado, tendiendo a la sustenta-

bilidad urbana. Los gobiernos locales se ubican en la dinámica de la ciudad, de la globalización, del desarrollo y la gobernabilidad cada día más interdependiente de la región y de la ZMVM.

La ZMVM está enfrentando un rápido proceso de metropolización, al incorporar a municipios conurbados del Estado de México se conforma la zona metropolitana más grande del país, por lo que es necesario que los tres ámbitos de gobierno que integran esta *ciudad* deben estar equilibrados y unidos. La Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM), así nombrada hasta 2005, fue definida por Luis Unikel y Gustavo Garza (1976, p. 118) como:

La extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.

De acuerdo con esta definición y para esa fecha, la ZMCM estaba conformada por la zona central: 11 delegaciones pertenecientes al Distrito Federal y 10 municipios del Estado de México.

Entre 1980 y 1996 el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* de la región centro del país: Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, generaba 46.6% de la producción anual del país, en esta parte del territorio nacional vivía 32.5% de sus habitantes. En la década de los ochenta, las políticas económicas se orientaron al exterior, el resultado fue la estabilidad económica de la ZMVM, la pérdida de ritmo en el crecimiento y de su participación en el producto nacional (Iracheta, 2003). El aporte del PIB metropolitano se estancó al pasar de 30.3%, con relación al nacional en 1993 a 29.1% en el año 2000, la caída se presentó en los municipios metropolitanos, que pasaron de 9.06 a 8.28%, mientras que el Distrito Federal creció de 20.33 a 21.15%. Desde la década de los noventa se observa una tendencia a la disminución de su participación relativa en la composición global del PIB nacional de la ZMVM (*idem*). Para el año 2030, se proyecta una tendencia en su disminución hasta el 24.3% con relación al total nacional (Escobar y Jiménez, 2012). Sus actividades económicas están en sintonía con la reconversión de la economía nacional: desindustrialización de los sectores tradicionales,

incremento de la industria maquiladora, una nueva oferta de trabajo para la población, incremento del mercado informal, redistribución de la periferia, en sitios cada vez más alejados del centro de la ciudad, formando con esto centros y subcentro urbanos.

Las características adquiridas por la ZMVM son de una deseconomía de escala, es decir, los costos de construcción de infraestructura, la oferta de bienes y servicios públicos, el precio de la tierra, la transportación de bienes y personas, el crecimiento demográfico y la expansión urbana de la ZMVM, en los últimos años van en aumento.

De 1950 a 1980 la ZMVM triplicó su población y superficie. Aproximadamente una tercera parte de su población se ubicaba en los municipios conurbados; la superficie del área urbana pasó de 117 km², en la primera fecha, a más de 1 000 km² en la segunda. Se inició la conurbación con el Estado de México, perfilándose lo que conocemos ahora. Gran parte del crecimiento se debe a la llegada de inmigrantes provenientes de áreas rurales pobres. Entre 1970 y 1980, por ejemplo, 3 248 000 inmigrantes se asentaron definitivamente en la Ciudad de México. Un ejemplo de lo anterior es el acelerado crecimiento observado desde 1970 y proyectado a 2020 (Gracia, 2004). Chimalhuacán y Coacalco representan los municipios con la mayor tasa de crecimiento poblacional (INEGI, 2012). La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en la década de los setenta comprendía una población estimada de 9 029 602 de habitantes, mientras que en el año 2000 eran 17 806 527 habitantes en dicha región (Iracheta, 2003).

La demarcación y división administrativa llamada ZMVM, abarca 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y el municipio de Tizayuca del estado de Hidalgo, con lo cual se complejiza la región, ya que comprende 21 163 226 pobladores y una superficie de 7 854 km², según lo establece el criterio de Sedesol/INEGI/Conapo en su documento *Zona Metropolitana del Valle de México*, editado por el Gobierno del Estado de México/Coespo.

Hoy en día, los procesos de intercambio económico de la región han propagado sus límites territoriales, alcanzando a algunos municipios del estado de Hidalgo, resultado de la movilidad laboral de las personas, así como de la continuidad geográfica y urbana. En este contexto, el gobierno del Estado de Hidalgo considera importante la incorporación de 29 municipios a la ZMVM, los cuales concentran

50% de la población total del estado, en una superficie aproximada del 25% del territorio de la entidad (Saavedra, 2011).

El incremento de la población del Estado de México tendrá un crecimiento de 587% entre 1970 y 2020; de acuerdo con la proyección, en el mismo periodo el Distrito Federal sólo tendría un crecimiento de 35% (Gracia, 2004). Como se puede observar, el crecimiento poblacional en la ZMVM obedece a factores estructurales de la economía mexicana, la cual ha concentrado una alta proporción de su PIB, en apenas 0.2% de su territorio, lo que ha servido como polo de atracción a la migración en la búsqueda de mejores oportunidades. Sin embargo, este crecimiento poblacional tuvo como consecuencia la incorporación constante de territorio, llevando a la ZMVM a un contexto de megalopolización, a costa de la pérdida de innumerables servicios ambientales y la destrucción de extensas áreas verdes (Saavedra, 2011).

6. Gobernabilidad y gobernanza metropolitana

La sociedad política se configura con base en un ámbito territorial, un conjunto de actores y un sistema de relaciones en torno a ciertas cuestiones. El territorio metropolitano es el resultado del crecimiento económico y demográfico y la expansión territorial de una ciudad que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local y configura una unidad urbana física y funcional por su cercanía. También puede tratarse de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centros integrados en su funcionamiento. En ambos casos se caracteriza por diferencias y desigualdades que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente. El resultado es un territorio altamente diferenciado y un conjunto de unidades desiguales como sociedades y gobiernos locales.

Un área metropolitana relativamente consolidada, con unidad física dada por una conurbación, más allá de la diferenciación entre centros y periferia y aun de la fragmentación del espacio metropolitano, tiende a definir una unidad social, mientras que la unidad metropoli-

tana difusa presenta diferencias en la configuración de los actores y sus relaciones dadas unidades parciales diferentes.

En un área metropolitana se pueden distinguir por lo menos dos tipos de actores: por un lado, los actores estatales y, por el otro, los actores de la sociedad civil, cada uno con diferentes ámbitos territoriales de reproducción determinados por su acción y vida cotidiana. Su condición metropolitana puede percibirse en la territorialidad de su organización, en la existencia de demandas metropolitanas y en la articulación en demandas de sus expectativas individuales.

Los actores estatales dependen de sus condiciones estructurales, al menos por tres aspectos: 1) por su organización unitaria o federal, por el nivel de centralización o descentralización; 2) por la presencia o ausencia de instituciones propias del Estado del Bienestar, por una política de asistencia social, y 3) por la presencia de alguna forma de autoridad gubernamental metropolitana o por la fragmentación de las acciones de gobierno. Para tratar de orientar la relación entre ámbitos de gobierno y desarrollo regional, se debe partir del análisis de los múltiples gobiernos locales y la ausencia de una autoridad global.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la rectoría del Estado en la economía, la economía mixta y la planeación, le concede a los municipios autonomía y facultades para actuar en relación con la planeación territorial y ambiental, así como suministrar servicios públicos como: el agua potable, drenaje, energía pública, basura entre otros. El artículo 115 de nuestra Constitución así lo establece. La realidad es que no existe diseño de política pública y gubernamental que tienda a establecer proyectos municipalitas de desarrollo equilibrado y sustentable.

La ZMVM es un escenario federal, con un particular nivel de descentralización, políticamente fragmentada y con débil presencia de instituciones del Estado de bienestar. La fragmentación del territorio metropolitano no sólo se debe a la inexistencia de un gobierno metropolitano como tal, y a la presencia de ámbitos de gobierno: federal, estatal, municipal, gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones. Esa fragmentación se consolida por la existencia de una tendencia a una división del trabajo entre ámbitos de gobierno basada en la distribución institucional de atribuciones y recursos, y en los procesos históricos de centralización. Se concreta en la existencia de vínculos pre-

dominantes con diferentes actores de la sociedad civil y, así, en la capacidad de articular las relaciones de la sociedad política

Dentro de los actores de la sociedad civil pueden identificarse a los actores económicos y a los sociales. Los actores económicos tienen ámbitos de reproducción económica que exceden el propio territorio metropolitano. Por lo regular, las sedes de estos actores se encuentran fuera del territorio. Su principal actividad se encuentra fuera de la metrópoli, lo cual les permite ser los interlocutores con el gobierno federal. La organización de los actores económicos en el territorio metropolitano muestra la misma fragmentación que la organización estatal.

Por otra parte, los actores sociales pueden diferenciarse como organizaciones de base sectorial, como los sindicatos y las organizaciones de base territorial, como las organizaciones de colonos, de un territorio en específico. Las condiciones que mueven a los actores de la sociedad civil son las demandas y los intereses de grupo. Los actores de la sociedad civil se organizan igual o de manera más fragmentada que los actores estatales, de modo que, aunque el territorio metropolitano sea su ámbito de reproducción, no parece existir representación metropolitana en estricto sentido. No se incorporan las cuestiones metropolitanas en las agendas de gobierno, sólo aparecen asuntos sectoriales, de servicios o ambientales.

La relación jurisdiccional de la ZMVM se articula con base en la distribución de las posiciones de poder a partir de la distribución formal de atribuciones y recursos; estas regulaciones y su gestión permiten un avance de los actores privados sobre las normas mismas subordinando la producción urbana metropolitana a la lógica y reordenación del mercado. A ello podemos sumar la desigualdad económica entre las tres entidades federativas. Los vínculos jurisdiccionales en el último de los casos son definidos por los partidos políticos representados en el Congreso, las relaciones del partido político gobernante suelen ser la explicación, no probada, de la canalización de los recursos económicos, esta idea puede ser explicada por los procesos de acumulación política electoral de los que dependen las posiciones de representación popular y, a su vez, de la conformación de los ámbitos de gobierno.

7. Nota final

El análisis de la gobernabilidad y la gobernanza de las metrópolis fragmentadas, en un proceso de transformación económica, presencia de nuevas tecnologías de la información y comunicación y con un impacto de los procesos de globalización, obligan a pensar la presencia de los ámbitos de gobierno, en la administración del territorio metropolitano, en el papel que desempeña el gobierno central, estatal, municipal, gobierno del Distrito Federal y delegacional, en la integración de un tipo de gobierno compartido que cuente con la legalidad y consenso de los ciudadanos para orientar los procesos urbanos. La solución no es estructurar programas o diseñar tareas específicas para los ámbitos de gobierno participantes; la propuesta apunta a identificar a la política como la producción de la autoridad que integre la fragmentación de los actos de gobierno y autoridad. La fragmentación de los gobiernos puede ser resuelta por la centralización jurisdiccional del gobierno federal en algunos de los problemas. La infraestructura económica, material y humana del ámbito de gobierno, en buena medida, determina la orientación de los procesos urbanos de las metrópolis, aun en la vida cotidiana los ámbitos de gobierno y los niveles territoriales de acumulación política no coinciden con el ámbito metropolitano.

Lograr transformaciones en una estructura gubernamental es una tarea de largo plazo. En el gobierno moderno convergen dos racionalidades: la administrativa y la política. Éstas tienen campos de aplicación diferentes. Al confluir en un mismo territorio, los diferentes propósitos se convierten a veces en incompatibles. Por otra parte, los gobiernos locales se encuentran ante dos presiones de cambio fuertes. En primer lugar, el contexto internacional y nacional ha cambiado en los últimos veinte años recientes, de tal modo que las prácticas administrativas (cobros de impuestos, derechos y permisos; pagos a proveedores, control del trabajo y horario interno del personal) y de gobierno (interacción con los ciudadanos y quienes solicitan atención a algún problema, trámite, o petición particular) basadas en un cierto carácter informal, no pueden realizarse ahora sin incurrir en un alto costo financiero o político (Bazdresch, 2007, p. 49).

El debate actual sobre el federalismo y la democracia en México exige elaborar propuestas que permitan revertir las marcadas desi-

gualdades que prevalecen entre el centro y las regiones entre el norte y el sur, entre las ciudades ricas y las pobres, entre quienes en el interior de las mismas acceden a condiciones de vida excelentes, comparables a cualquier metrópoli del mundo, y quienes deben soportar carencias y deficiencias en acceso a los bienes y servicios básicos. Es decir, se trata de abordar la territorialidad de la democracia (Ziccardi, 2003, p. 329).

Los efectos económicos del crecimiento demográfico y del proceso de urbanización muestran no sólo las dificultades que implica la reordenación urbana en las actuales condiciones, sino las perspectivas de aumento de la pobreza urbana, lo cual contribuye a buscar horizontes que permitan replantear la forma y las modalidades de la planeación urbana bajo el nuevo escenario local.

El desarrollo de las localidades y asentamientos irregulares ha tenido una implicación compleja que se muestra con mayor grado en las condiciones de abastecimiento de servicios públicos como agua, drenaje, electricidad, transporte y seguridad, entre las más importantes.

El asunto es la capacidad para gobernar un territorio con problemas de poder y de grupos antagónicos no significa que se requiera demasiada gente, sino la capacidad para gobernar una población con ingresos mayoritariamente pobres. Entonces, la pregunta es: ¿cómo responde el gobierno a la población que tiene que ser tratada como ciudadanos, y no como clientela política-electoral de cada trienio? ¿O de cada sexenio?

Seguirán siendo preguntas del debate urbano, social y económico del gobierno local y de la región oriente. Nuestro análisis parte de ubicar el papel de dichos gobiernos como promotores de la gobernanza metropolitana, al que contribuyen los servicios proporcionados por éstos, que en mucho representa un tipo de desarrollo urbano, y las formas de nueva relación entre gobernantes y gobernados. Los gobiernos, poco a poco, se presentan como instrumentos sociales indispensables para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, con tareas como la ordenación territorial, la reorganización socioeconómica, urbana, y la preservación y protección al ambiente, y las características propias de cada ámbito.

Las políticas delegacionales, municipales y estatales tendientes a establecer una política poblacional que contribuya a disminuir los persistentes desequilibrios territoriales mediante la articulación de es-

trategias más amplias que involucren el desarrollo urbano-regional y de ordenación del territorio son muy escasas y mal estructuradas. Las políticas gubernamentales locales no han cuidado este punto y son pocas las tareas para disminuir la vulnerabilidad ante fenómenos sociales, naturales, cuidando el ambiente, las zonas de reserva, la biodiversidad que depende el municipio y los vecinos y las localidades en el oriente del Estado de México.

Los gobiernos locales deben cumplir funciones primordiales como: la promoción de un desarrollo económico sustentable, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, la preservación de la identidad cultural y étnica, la conservación del patrimonio histórico, la prestación de servicios públicos básicos y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones; todo ello con el fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

La globalización y la descentralización hicieron del gobierno local un espacio de suma importancia para lograr la competitividad de las regiones y mantener la gobernabilidad, puesto que es el nivel de gobierno que está más cerca de los ciudadanos. Además de la prestación de los principales servicios, hay que mejorar la calidad de vida de sus habitantes en sus territorios. Las consideraciones anteriores se interrelacionan para moldear un cambio institucional donde los gobiernos locales están adquiriendo de manera acelerada nuevas responsabilidades y atribuciones respecto al desarrollo de sus localidades y otras poblaciones con las que interactúan (Arroyo y Sánchez, 2007, p. 92).

En suma, la pertenencia de un gobierno local a una región, rural, urbana, metropolitana, indígena, fronteriza, es un dato de fundamental importancia para conocer cuál es su vocación económica y su integración en la vida política nacional. Interesa saber ¿qué características naturales y ambientales posee su territorio y su entorno? ¿Cuáles son las capacidades educacionales y culturales de sus habitantes y qué nivel de vida prevalece? ¿Cuáles son las bases de su identidad cultural? ¿Se observa una hegemonía de la concentración económica sobre la demográfica en el sistema de las grandes ciudades?, como es el caso que comprende la zona de estudio. También ayuda a ubicar el papel que tienen los gobiernos locales como promotores del desarrollo regional, al que contribuyen los servicios proporcionados por éstos, que en mucho representa un tipo de desarrollo urbano, y las for-

mas de nueva relación entre gobernantes y gobernados. Las preguntas siguen sugiriendo plantearnos: ¿si los gobiernos locales se presentan como instrumentos sociales indispensables para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos? ¿Se tienen tareas como la ordenación y planeación territorial? ¿Existe reorganización socioeconómica y urbana? Son preguntas que futuros trabajos tendrán que responder.

VIII

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL DESARROLLO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MÉXICO

1. Presentación

El desarrollo político de los países occidentales ha tenido un efecto decisivo en las transformaciones estructurales de las sociedades en proceso de modernización. Hoy en día se suman: la influencia de la revolución tecnológica y de la información, la transformación del cimiento económico de las sociedades tradicionales, la sustitución de la estructura de costumbres por la noción de mercado y de economías monetarias, sobre los sistemas sociales, la base de la seguridad pública y la estabilidad política.

Un derivado de esta transformación es la expansión y proliferación de la burocracia. Esta expansión es el resultado consciente de los esfuerzos para reformar la administración pública, y una consecuencia directa de los intentos planificados por modernizar a la sociedad y a sus servicios requeridos, a fin de consolidar la administración territorial. Sólo en últimas fechas se ha advertido que para el funcionamiento efectivo de las entidades federativas se necesita más que simples reformas políticas. No obstante este reconocimiento, la mayor parte de los esfuerzos estatales se orientan hacia lo económico, y si eventualmente se mencionan factores no económicos que cambian, reflejan principalmente una preocupación por el impacto que producirán dichos factores en el desarrollo económico.

Se piensa que las instituciones políticas adquirirán más valor público y certidumbre si se aumentan los niveles y oportunidades económicas de la población. El resultado de los esfuerzos estatales, concentrados en el desarrollo económico, es que se tiende a reforzar las tendencias históricas que contribuyen a la expansión desfasada de la administración pública, y debilitan las bases del control político sobre ella. En el mejor de los casos, aportan el surgimiento de facciones políticas y de partidos de masas, que conducen al desarrollo político como adoctrinamiento y no como participación activa en la formación y control de la acción gubernamental. Aún se encuentra lejana la idea de que el desarrollo es integral o no es desarrollo.

En esta línea de ideas, el supuesto del presente escrito que trataremos de asentar, es que la administración pública se desarrolla de manera inversamente proporcional al desarrollo político, en los estados con un centralismo marcado o que se encuentran en proceso de transición política.

Consideramos que hay bastantes elementos para sostener que el desarrollo político del Estado de México es un requisito fundamental para conducir a su sociedad hacia una situación mejor o ejemplar y que el crecimiento económico y la expansión de la administración pública local no provocan, automáticamente, el desarrollo político. Más aún, a pesar de que en el fenómeno del desarrollo político seguramente están implicados numerosos factores, el papel de la administración pública es uno de los más importantes y, en consecuencia, el que debemos estudiar con dedicación y seriedad.

2. Fuentes del desarrollo político

Los estudios sobre el desarrollo político y sus bases fundacionales se remontan a los años cuarenta y sesenta en la ciencia política empírica norteamericana, donde se aplicaban los importantes avances y resultados de las ciencias sociales en la formulación de tentativas de reconstrucción de los gobiernos y las economías de Europa a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, así como solventar la modernización de los Estados del denominado tercer mundo.

En este mismo periodo, con información estadística se desarrollaron y probaron un número importante de hipótesis, relacionadas con

los procesos de modernización, como la industrialización, urbanización, educación, expansión de los medios de comunicación, movilización política y social, democratización, liberalización, estrategias y planificación para el desarrollo, transferencias tecnológicas, economía del desarrollo agrícola, burocratización, identidad nacional, legitimidad, participación, distribución, entre otras.

Con este cúmulo de ideas fue madurando en la década de los sesenta la teoría del desarrollo político. Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) lograron amalgamar las aún distantes teorías del micro y macrodesarrollo político, con las argumentaciones sobre la calidad de la cultura política para dar cuenta del grado de desarrollo de los sistemas políticos, diseñaron una tipología sobre la modernización e institucionalización de las estructuras políticas, los sistemas políticos *angloamericanos*, *continentales*, *pre-industriales* y *totalitarios*, eran una clasificación y clara muestra de cómo funcionan y desarrollan los propios sistemas políticos, permitiendo observar a la diferenciación estructural y la secularización cultural. Dicho concisamente, la modernización política, para Almond, es entendida como el proceso a través del cual un sistema político alcanza una cada vez mayor diferenciación estructural, es decir, división del trabajo político y una cada vez más extensa secularización cultural, esto es, el proceso con el cual las actividades políticas y la percepción social de las mismas se hace cada vez más racional y menos sujeta a principios y valores extrapolíticos (1999, 1972, 1970).

En la década de los setenta, la ciencia política norteamericana atestigua una segmentación: por un lado, caminaron las teorías del desarrollo político de corte ideológico y, por otro, las teorías del desarrollo político de corte metodológico. A las primeras, en América Latina se les conoció como teorías de la dependencia, Fernando Cardoso (1973), André Gunder Frank (1992), Enzo Faletto (1969), Teotonio Dos Santos (1970) y Celso Furtado (1964) fueron algunos de sus principales exponentes. El supuesto para lograr el desarrollo en los países del tercer mundo radica en la independencia o “revolución” de éstos hacia con el centro hegemónico. Enfatizaban una lectura sobre la herencia marxista, sobre la destrucción de la base económica como medio para reconstruir a la superestructura y la idea de que el desarrollo político requería como condición indispensable al desarrollo económico. El resultado de crear las bases y condiciones económicas, para el

despegue modernizador de América Latina fue un incremento considerable de su deuda externa, pues los planes y programas para el desarrollo implicaron una participación del capital extranjero. En la década de los cincuenta y hasta fines de los sesenta, en América Latina se presentó una participación de capitales extranjeros aproximadamente de 55 000 millones de dólares, inversión que genera unos 65 000 millones de dólares en utilidades, en esos años, la balanza comercial de los países del continente se mantiene positiva, por lo que América Latina no recibe excedentes del exterior. La deuda (que alcanzaba 10 000 millones de dólares en 1958 y cerca de 30 000 en el 1970) se genera sólo por la transferencia de utilidades de la inversión extranjera (García, 1989, pp. 310-380).

Las teorías del desarrollo político de corte metodológico tuvieron una creación y recreación bajo el amparo del Comité sobre Política Comparativa, integrante del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales creado en Nueva York en 1923 a iniciativa de su primer presidente Charles Merriam. Sus principales cultivadores continuaron recolectando datos estadísticos que probaran las hipótesis del desarrollo político, como un elemento modernizador de las sociedades y Estados que recientemente observaban su nacimiento. En el contexto de esta explosión de ideas y supuestos, los argumentos de Samuel Huntington (2006, pp. 278-294), sobre la movilización-institucionalización, rompen la idea de la continuidad evolutiva de los sistemas políticos, hacia un inevitable proceso de modernización política como sinónimo de modernidad o diferenciación estructural, Huntington sostiene el improbable triunfo de las democracias en los sistemas políticos del tercer mundo, pues el aumento prematuro de la participación política y la presencia de instituciones débiles, desestabilizan al frágil sistema político, dando como resultado lo que Huntington denomina transición autoritaria.

El desarrollo político mantiene una relación directa con la institucionalidad política; si el camino de los procesos de modernización no es único, lo importante para la estabilidad de un sistema político es el cambio en la sociedad con un orden político. Las instituciones y procesos que adquieren valor, es decir, legitimidad y estabilidad, dan cuenta del desarrollo político de un sistema y éste se mide a través de la coherencia, autonomía, complejidad y flexibilidad. La tesis de Huntington dejó en claro que un modernizador no necesariamente es

un demócrata, y que la democracia no es el único medio para lograr la estabilidad de un sistema.

Cuando la política, es decir, el conflicto, se institucionaliza, el proceso de modernización se observa reflejado en la calidad del gobierno y no en su cantidad, la ingobernabilidad o conflicto se presenta cuando la diferenciación estructural se ve desbordada por la participación política, o viceversa, cuando la participación política se ve rebasada por la diferenciación estructural, más aún cuando la secularización de la cultura no camina al unísono de ambos procesos.

De igual forma, Dankwart Alexander Rustow probó la hipótesis específica sobre las transiciones históricas hacia la democracia, el argumento es que no es posible explicar los fenómenos de modernización sólo con el funcionalismo, es decir, la correlación de variables no es igual a la causación, el énfasis estriba en la necesidad de distinguir entre la génesis de la democracia y la estabilidad de la misma (1992, pp. 155-156). Propone estudiar varios sistemas para encontrar una modelística de los procesos de modernización, así como estudiar los actores políticos involucrados. Rustow introdujo la noción de un modelo dinámico en el cual las condiciones que favorecen el inicio de una transformación democrática, para alcanzar el desarrollo político, pueden ser completamente diferentes de aquellas requeridas para su posterior consolidación. La propuesta metodológica de Dankwart Rustow plantea: 1) formular un modelo dinámico que enumere los prerrequisitos o correlaciones sociales para alcanzar a la democracia; 2) por sí mismos, los planteamientos teóricos o los materiales de casos específicos son sólo instructivos para explicar al desarrollo, sólo estudiados en conjunto se abrirá una fructífera línea de investigación que conduzca a una investigación comparada mejorada, y 3) aunque los procesos son complejos y con diferencias mayores, los resultados observados holísticamente pueden manejarse dentro de un único esquema de trabajo comparativo.

Para Robert Dahl (2002, p. 18), cuando las variables del desarrollo político adquirieren sentido para toda la comunidad, los valores que ésta protagoniza se transforman en criterios, es el caso de su propuesta al incorporar a la participación y oposición como criterios para conformar a la poliarquía o gobierno integrado con la mayor cantidad de fuerzas opositoras entre sí. El pesimismo que acompaña a los planteamientos sobre el desarrollo político de Dahl, implican aceptar que

la democracia no es el estadio más elevado de los procesos de desarrollo político; por el contrario, no todos los grandes reformadores liberales son demócratas. La presencia y defensa de los derechos políticos y civiles en una sociedad permiten la presencia del pluralismo y la oposición, principios fundamentales para que pueda operar la democracia real, es decir, *la poliarquía*. Los procesos modernizadores son encausados por el grado de debate público y el nivel de participación, esto es, la liberalización, Robert Dahl invariablemente remite sus análisis a las sociedades modernas, dinámicas, pluralistas y justas, pues las cosas valiosas e insuficientes, como la política y el desarrollo, deben ser distribuidas con equidad y libertad (2002, 2008).

A finales de la década de los setenta, Juan José Linz Storch de Gracia (1996), mejor conocido como Juan Linz, estudió a cinco democracias europeas y siete iberoamericanas, para encontrar cuáles son los elementos comunes que explican un posible cambio de régimen, cambio que conlleve hacia la denominada modernización democrática. Así, observa que la crisis del gobierno autoritario es un indicador de probabilidad para que se genere un proceso de cambio de régimen político. Sin embargo, el análisis de este tipo de situaciones puede ser desvinculado del estudio sobre las transiciones hacia la democracia, pues sólo después de haber observado la crisis, se pueden conectar estas crisis con el origen de la transformación del régimen autoritario en uno democrático (Linz, 1990). A pesar de esta advertencia, es viable observar la crisis del gobierno autoritario con base en cuatro principios: 1) las particularidades del régimen autoritario y de la coalición gobernante; 2) las causas del proceso de erosión experimentado por la referida coalición; 3) las manifestaciones de la crisis, y 4) la apertura de la transición política es causa suficiente y necesaria de la crisis de la coalición autoritaria. La idea de Linz reclama una atención, pues plantea una aproximación a las principales características del régimen y a su coalición gobernante. La naturaleza y evolución del régimen autoritario se constituyen en elementos decisivos de influencia sobre el proceso de transición. Las diferenciaciones en el origen y composición, el grado de movilización, el nivel de institucionalización, la eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales y la existencia de principios de legitimidad son factores que contribuyen a diferenciar al régimen de partida y, simultáneamente, al proceso transicional y a su resultado final (Martínez, 2000).

La legitimidad autoritaria manifiesta su crisis, en la conjugación de tres elementos: 1) cuando se presenta un aumento en el número de simpatizantes insatisfechos en la coalición dominante debido a una menor satisfacción de sus demandas; 2) cuando se erosiona la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo, y 3) cuando las dos manifestaciones anteriores se conjugan y permiten el incremento de los umbrales de movilización política que va acompañada de una disminución en las posibilidades de represión. En suma, el desgaste de la cohesión en la coalición autoritaria se evidencia en dos momentos: 1) cuando el régimen ve reducida su legitimidad, y 2) cuando se crean las condiciones para la presencia de otras opciones al mismo. La crisis del régimen no es motivo determinante para el inicio de un cambio político, sino que los altos indicios de impredecibilidad determinan el posible (re)surgimiento de otros destinos finales (Linz, 1996). En esta coyuntura, el cambio de régimen hacia un sistema democrático se presenta como una alternativa factible. Juan Linz aporta a los estudios de la modernización política los criterios para revisar: 1) los actores implicados, los que pretenden cambiar al régimen y los que se oponen a los cambios del mismo, y 2) la dinámica del proceso e intensidad del cambio, las cuales refieren a la crisis de legitimidad y eficiencia decisional.

Las contribuciones al estudio de la modernización del régimen político de Leonardo Morlino (1985) van en sintonía de las principales modificaciones acaecidas en el régimen autoritario, y se corresponden con las diversas fases consecutivas del proceso de cambio político. Para Morlino, el cambio de régimen se puede presentar en cualquiera de sus tres ámbitos, a saber: 1) de la comunidad política; 2) del régimen, y 3) de las autoridades (1985, pp. 45-46). La exposición de un proceso de transición política presenta dos problemas. El primero está unido a la diferente visión de cada uno de los actores considerados en relación con la percepción sobre las fases de apertura. Así, la coalición autoritaria puede entender el proceso de transición como una fase de reequilibrio del régimen, mientras que la oposición puede percibir ciertas medidas liberalizadoras como un camino hacia la democracia. El segundo se relaciona con el problema de definir el límite del proceso. De acuerdo con el esquema adoptado, la transición finaliza mediante la quiebra del régimen autoritario y la instalación de un gobierno electo por procedimientos democráticos. Es decir, se trata

de concluir el proceso mediante una institucionalización de carácter formal-legal. Sin embargo, puede argumentarse que la transición sólo culmina cuando el nuevo régimen democrático procesa los llamados legados autoritarios de índole político o cuando se produce la renovación de la élite gobernante. El proceso de transición desde un régimen autoritario se caracteriza por la alteración de las reglas con relación a los grados de oposición que acepta éste, respecto a los grupos susceptibles de ser incluidos en la esfera de la toma de decisiones. El periodo de transición se caracteriza por una indefinición y una fluidez institucional, derivadas tanto de la persistencia de normas y actitudes del anterior ordenamiento institucional, en convivencia con otras propias del nuevo régimen que previsiblemente se instaurará, como de la presencia de diferentes soluciones políticas apoyadas por los diversos actores inmersos en el proceso de cambio de régimen. Leonardo Morlino propone la revisión de las coaliciones políticas, que la fractura o inestabilidad del sistema político es producto de la ausencia de una coalición y que la consolidación de una coalición conlleva a la estabilidad del propio sistema, es decir, cuando se consensa el proyecto modernizador.

Recientemente, se plantea que los procesos de modernización se perciben como un contexto estratégico, con la presencia de diversas opciones, de difícil predictibilidad sobre el comportamiento de los actores y en donde las acciones de carácter enérgico pueden producir resultados notorios. Igualmente, con la utilización de esta metáfora se subraya la idea de que el espacio propio de la transición se constituye como una acción orientada hacia la definición de las reglas, y que esta acción se desarrolla en un marco normativo e institucional débilmente limitado. Con ello aparece un nuevo elemento que define los procesos de modernización política: la incertidumbre. El contexto de incertidumbre que envuelve los procesos de transición no permite definir de antemano las estrategias y los comportamientos de los actores involucrados. Así, su argumento central reposa en el alto grado de indeterminación de las acciones políticas de los actores, en tanto que son parte de un proceso de redefinición del incierto contexto y de sí mismos. Este hecho implica que los conceptos acuñados desde esta opción normativa observen de manera inductiva el cómo del proceso antes de responder el porqué del mismo (O'Donnell y Schmitter, 1988, pp. 15-18).

La dinámica de América Latina, desde los puntos de vista de las teorías del desarrollo, nace con la misma lógica de los Estados europeos, es decir, consolidar Estados centralizados a partir de un conjunto de estructuras tradicionales y primitivas (Tilly, 1975). Podemos partir de la consideración de que la administración pública está involucrada con un proceso político, ya sea éste en consolidación o consolidado, en transición o plena democratización. Resulta difícil imaginar, aun en sistemas sociopolíticos con marcada diferenciación estructural, la total separación de funcionarios que implicaría la existencia de una administración pública estrictamente instrumental, es decir, carente de la más mínima relación con la política. Todo comportamiento administrativo lleva implícitas algunas derivaciones políticas, y no se puede ignorar que los grupos de presión que buscan el poder por el poder, sin representación, actúan con una gran proximidad a los niveles decisivos de la administración pública.

Para nuestros fines, caracterizamos al desarrollo político como un proceso de creciente diferenciación, tanto institucional como estructural, destinado a cumplir con una gran variedad de funciones nuevas y en constante variabilidad. En este orden de ideas, al desarrollo político lo integran los siguientes aspectos: 1) alto grado de diferenciación de los roles e instituciones políticas y el desarrollo de un plan caracterizado y unificado con metas y orientaciones específicas; 2) aumento de las actividades de las organizaciones administrativas y políticas centrales y su gradual penetración en todas las esferas de la sociedad; 3) tendencia potencial del poder a extenderse hacia sectores cada vez más amplios de la sociedad; 4) el debilitamiento de las élites tradicionales y de las formas de legitimidad prevalecientes, y 5) aumento de la información ideológica e institucional que los gobernantes ofrecen a los gobernados. Ello no implica que, en un sistema occidental altamente desarrollado, la administración pública y la política se hallen separadas en un sentido estructural-funcionalista; la idea expresa un objetivo al que se aspira. En todo caso, la vigencia del criterio de separación se mide en relación a la situación que prevalece en sociedades tradicionales.

Ahora bien, el proceso de desarrollo en los Estados en transición política se ha caracterizado por la creación de estructuras formalmente distintas, adaptadas de los modelos occidentales, a las cuales se han asignado funciones políticas y administrativas diferenciadas. Sin em-

bargo, y como se trata de sociedades en transición, aún hay poderosos residuos histórico-culturales persistentes que, aunque caducos y combatidos, lidian por adquirir y mantener posiciones de influencia. Además de la superposición y coexistencia de enclaves modernizantes con ordenamientos tradicionales, aparecerán nuevas formas sociales que en nada, o muy poco, responderán a las características de los llamados sistemas occidentales o de los tradicionales.

Cabe destacar que en una sociedad inmersa en un proceso de transición política, la capacidad de sus instituciones para absorber y generar cambios será muy diferente, a aquellas instituciones en las que predomina el compromiso y los valores sociopolíticos. Ello implica que en un Estado democrático, el desarrollo de la administración pública se producirá con más facilidad que su equivalente en el sistema político. El análisis de esta conclusión habrá de efectuarse desde la perspectiva de las consecuencias que causa la expansión burocrática desfasada sobre el desarrollo del sistema político.

3. La administración pública y el desarrollo político en México

México en el siglo XX está caracterizado por la formación, consolidación y crisis del régimen que nace del movimiento revolucionario de 1910. El régimen que nace delimita la hegemonía política de los liberales de la época de Porfirio Díaz, a través de una guerra civil protagonizada por grupos políticos que se expresaron y pelearon como ejércitos (Mayer y Nacif, 2006).

El régimen que nació se institucionalizó en sus primeros veinte años de existencia. Sus principios rectores quedaron plasmados en la Constitución Política de 1917, la cual combinaba con un estilo creativo la moderna forma de gobierno democrática, representativa y federal, la rectoría económica del Estado frente a la propiedad privada, la misión del Estado de procurar la justicia social, con el reconocimiento de la existencia de actores sociales colectivos tradicionales y locales, como el reconocimiento al derecho a la tierra de las comunidades indígenas o el consentimiento de sus formas organización.

El régimen liberal que se imponía al viejo, desde un inicio justificó sus acciones en dos supuestos: el primero, sostener la primacía de los derechos sociales sobre los individuales, y el segundo, que la legiti-

midad del régimen se fundara en la capacidad de cumplir con su programa de justicia social; y después en los procedimientos democráticos formales señalados en la Constitución. El marco constitucional quedó como un programa y no como una ley a cumplirse, el vínculo entre legalidad y legitimidad quedó quebrantado de origen, por más que la ficción democrática permaneciera en la ley y en la práctica política a través de la realización de elecciones periódicas en las que no había competencia real.

La tarea inicial del nuevo régimen fue agrupar todo el poder en el Estado y dejar pocos espacios para la libertad asociativa; en la vida cotidiana la sociedad comenzó a ser organizada desde el propio Estado, de forma particular en materia de organizaciones campesinas o bien a ser controlada cuando florecían aspiraciones de autonomía, como el caso de los sindicatos. El Estado en formación atrajo a su seno las iniciativas de la sociedad y buscó deliberadamente monopolizar todas las arenas de acción y de desarrollo político (Cadena, 2005).

El monopolio de la arena pública se garantizó por medio de la organización de forma corporativa de la sociedad. El Partido de la Revolución Mexicana (PRM), reorganizado por Lázaro Cárdenas en mayo de 1939, contó desde entonces con un sector campesino, cuyo núcleo era la Confederación Nacional Campesina (CNC); un sector obrero, focalizado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y desde 1941 un sector popular, agrupado en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en la cual se agrupaban desde pequeños empresarios urbanos hasta habitantes de colonias marginadas. En el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) el régimen culminó su institucionalización política al dotar al partido hegemónico, creado en 1929, de una estructura formal y permanente. La simultaneidad de funciones de las confederaciones, que eran al mismo tiempo organizaciones para la defensa de los intereses gremiales y para la representación política partidaria, expresaba la fusión entre el Estado y la sociedad que caracterizaba al modelo corporativo-populista, que a su vez era la línea rectora del desarrollo político (Cosío, 1982).

A Lázaro Cárdenas se le debe el inicio de un arreglo autoritario para la renovación de la élite y para asegurar la estabilidad política mexicana, el cual consistía en la institucionalización de un mecanis-

mo de sustitución del poder: el presidente en turno designaba a su sucesor, quien a su vez participaba en la designación de senadores y diputados. Además, el presidente nombraba a los gobernadores y éstos a los presidentes municipales. Los presidentes municipales nombraban a síndicos y regidores. Este arreglo funcionaba por la existencia de un partido político hegemónico, que no era sino una agencia de reclutamiento de la administración pública, por la cooptación de nuevos actores políticos y de nuevos representantes de grupos sociales.

La parte de la sociedad que fue excluida de representación política en el Estado fue la burguesía. Este hecho simbolizó un arreglo institucional que facilitó la separación del Estado frente al mercado. De esta manera se institucionalizó el particularismo y el patrimonialismo en las relaciones entre el Estado y los empresarios, además su independencia política fue reforzada por el peso económico del Estado y su intervención en la economía le permitió un carácter constitutivo de la propia clase empresarial. De la fusión entre el Estado y la economía devino la característica definitoria del desarrollo mexicano. La segmentación de los derechos sociales fue también consecuencia lógica de la absorción dentro del Estado de toda iniciativa social. La virtual suspensión de los derechos políticos fue el efecto natural de la contradicción entre un presidencialismo ilimitado y la democracia prescrita en la constitución política.

El modelo corporativo del Estado contó desde un inicio con una considerable capacidad para integrar a la política a las clases medias urbanas. Las asociaciones de profesionistas, hasta las deportivas y culturales, fueron promovidas desde el Estado e incorporadas en la CNOP. El Estado era el principal empleador de profesionistas y técnicos, con ello favorecía el control estatal, de las asociaciones de abogados, médicos, ingenieros, economistas, profesores y otros gremios de profesionistas liberales (Garrido, 2005).

El resultado del modelo de desarrollo mexicano, en el periodo 1940-1980, contribuyó a la recomposición de la sociedad y debilitó las raíces corporativas del régimen al crear nuevas figuras políticas y sociales, no encuadradas dentro del sistema de representación. La población creció de 16 millones de habitantes en 1940 a 68 millones en 1980, y de 99 millones en el año 2000 a 113 millones en el 2010. La antes débil burguesía nacional, por ejemplo, se convirtió en una clase hegemónica. Un crecimiento económico de 6.8% anual promedio en-

tre 1940 y 1980 había permitido su fortalecimiento. Las nuevas clases medias constituyeron una de las principales novedades de la fase de crecimiento acelerado. El país se urbanizó rápidamente y su composición pasó de 1940 a 1980, de 20.1 a 51.8%. Mientas que para el 2010 se contaba con una urbanización nacional de 62.5% (Sobrinó, 2011).

La desigual urbanización e industrialización del país, el abandono del campo en una época de alto crecimiento demográfico a partir de 1965 y la pérdida de capacidad de inclusión del régimen, contribuyeron a la formación de nuevas e independientes organizaciones campesinas y urbanas (González, 1990). Los diferentes grupos o gremios que se fueron separando del Estado y del mercado en el periodo de 1971-1980, son los que permitieron el origen de la sociedad civil. No obstante, la ausencia de vínculos entre estos grupos emergentes y los grupos leales al régimen, aún monopolizados por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), impidieron su rápida expansión y el planteamiento de proyectos alternativos, manteniéndose los movimientos en el plano local y en el anonimato social (Esquivel, 2008).

Los movimientos obreros, campesinos y urbano-populares son el resultado de un encuentro de dos modelos de desarrollo y de asociación, los cuales conformaron dos movimientos sociales de naturaleza específica (Cordera y Tello, 1990). Por un lado, el movimiento urbano-cultural constituido por estudiantes y académicos radicalizados por la experiencia de 1968, que se manifestó en una acelerada formación y expansión nacional de múltiples grupos y corrientes de izquierda. El movimiento social partía de principios revolucionarios, y su organización se asemejaba a la de un tipo de partido político, por lo cual no se organizaba como un tipo de asociación civil, es decir, no era plural ni tenía como objetivo la acción sobre la sociedad civil misma, sino era una forma de acción colectiva con objetivos meramente sobre la política (García, 1997).

En un segundo punto, se encuentran las acciones de obreros, campesinos y pobladores urbanos, algunos de las cuales fueron más allá de la protesta local y sectorial para constituirse en movimientos con cierta permanencia y un mínimo de institucionalización que, al mismo tiempo que planteaban reivindicaciones gremiales locales, utilizaban un lenguaje radical que politizaba sus luchas. Estas luchas y movilizaciones tenían una larga tradición en México, y a lo largo de los años sesenta se habían producido también, por primera vez en gran

escala, en sectores de las clases medias profesionales, como médicos, y maestros de enseñanza básica (Ávila y Martínez, 1990).

Estos procesos coincidieron con el inicio de una fase de liberalización política a partir de 1972, la cual, a lo largo del gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976), se acompañó de una recreación del viejo populismo y un incremento notable del intervencionismo estatal, tanto en la economía como en la política. La liberalización permitió el surgimiento de una vasta cantidad de movimientos populares, tanto en el campo como en la ciudad, muchos de los cuales fueron influidos o dirigidos por la juventud radicalizada. Sin embargo, la carencia de conexiones entre estos grupos emergentes y la sociedad política, aún monopolizada por el partido en el gobierno, impidió su expansión y el planteamiento de proyectos políticos alternativos, manteniéndose los movimientos en el plano local y en el particularismo social (Castrejón, 1995).

Los contenidos políticos de ambos tipos de organizaciones se manifestaron abruptamente en las elecciones presidenciales de julio de 1988. El voto masivo por Cuauhtémoc Cárdenas representaba una protesta simbólica que parecía exigir una vuelta a un pasado mítico, sin plantear una ruptura con la cultura política tradicional. En cambio, el voto por el PAN y su líder Manuel Clouthier representaba a un electorado moderno en búsqueda de gobiernos eficientes y del fin del sistema del partido hegemónico. La sorpresiva insurrección electoral que acompañó el súbito ascenso del cardenismo cambió radicalmente los parámetros de la acción política y creó por primera vez para la izquierda la posibilidad de proporcionar un cambio de régimen por la vía electoral (Crespo, 1995).

Esta nueva coyuntura coincidió con la derrota estratégica del sindicalismo independiente, con la virtual desaparición de la CNOP. Al mismo tiempo, el movimiento urbano-popular entraba en una fase de rutinización y decadencia (Hernández, 1994). En un primer momento, el fenómeno del cardenismo creó en la izquierda una nueva ilusión: el colapso del régimen a partir de la resistencia civil. Cuando se percibió que no estaba cerca la autodestrucción del régimen, la izquierda confió demasiado en un triunfo electoral inmediato, considerándose a sí misma una mayoría política. La consecuencia de este autoentendimiento fue que la gran mayoría de los dirigentes de los movimientos sociales populares autónomos invirtieron su capital político en cam-

pañías electorales y pasaron a dedicar buena parte de su tiempo al naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Crespo, 1995).

En la década de los ochenta, dos factores de orden estructural fueron decisivos en el aparente colapso de los proyectos de desarrollo, representados por los movimientos sociales. Se trataba, por un lado, de los efectos del ajuste neoliberal sobre el tejido social, y por otro, de los esfuerzos sistemáticos del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) por crear un vínculo directo entre los grupos sociales emergentes en el plano local y el gobierno federal, es decir, una modernización del corporativismo tradicional. En efecto, este periodo de gobierno se caracterizó por la implementación de un atrevido proyecto de autotransformación del régimen y por la profundización del proyecto neoliberal. Por un lado, se inicia un acelerado proceso de apertura económica que culmina con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993. Se privatiza la banca nacionalizada (1992-1993), se pone fin a la reforma agraria (1991), se cierran las empresas paraestatales vinculadas al campo (1990-1992) y se financia esta modernización mediante el endeudamiento masivo con el exterior. Por otra parte, en el plano político, se busca reconstruir al PRI mediante una nueva política social de alto impacto centrada en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y la eliminación de los dirigentes más conspicuos del corporativismo oficial (detención de los dirigentes del sindicato petrolero en 1989). Al mismo tiempo, se pretende administrar casuísticamente el avance de los partidos de oposición en las regiones, reconociendo o no sus victorias, lo cual acentúa la inestabilidad política del país (Cansino, 1998).

A partir del año 2000, con el presidente Vicente Fox se comienza a modificar el sistema político priista, los ajustes neoliberales no son desconocidos por nadie. Ha sido ampliamente documentado que la política económica neoliberal condujo a un aumento del desempleo, al desmantelamiento de los contratos colectivos, a la pérdida de influencia del sindicalismo, a la inviabilidad económica de la producción campesina, al aumento de la economía informal y de la marginalidad urbana, al incremento de la emigración y a la acentuación del privatismo como conducta dominante en el plano colectivo (Cansino, 2000).

Evidentemente, los efectos del ajuste neoliberal minaron los fundamentos políticos, y sociales de las viejas formas del desarrollo y re-

dujeron los espacios de maniobra en que tradicionalmente se había movido la mayoría de los movimientos sociales populares. El colapso del viejo y del nuevo movimiento campesino independiente, y del sindicalismo en general, y el abatimiento relativo del movimiento urbano-popular tienen como trasfondo el ajuste neoliberal. Sin embargo, el colapso de las viejas formas de lucha y de organización no significa la desaparición de toda forma de acción colectiva ni la anulación de toda resistencia social.

Estas formas de acción colectiva correspondían también con el renovado interés que adquirió la lucha por la democracia local. En efecto, la vía de la competencia electoral por los gobiernos municipales se convirtió a partir del año 2000 en una forma privilegiada de emergencia de nuevas élites políticas locales y regionales. Todo ello reflejaba la creciente centralidad del plano local como espacio de articulación de diversas formas de la acción colectiva en el marco de la transición política.

La nueva pluralidad política canalizó los conflictos sociales al interior de las élites, de estas a la arena electoral y de ésta a la conformación de la legislatura, generando la impresión de que las contradicciones se habían subsumido en la competencia entre partidos o al interior de éstos; muestra de ello fue el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno el 17 de julio de 1999, al modificar al artículo 115 de la Constitución, la real competencia por la composición del gobierno, comenzaba ahora desde lo local.

Mientras esto sucedía en los espacios locales, en la arena política nacional se observa la emergencia de prácticas asociativas que diferían radicalmente de la pauta de acción de las décadas anteriores, y que reflejaban un cambio en los actores y en los escenarios de la sociedad. Puede señalarse, entre otros: la aparición de movimientos y asociaciones en defensa y promoción de la democracia, la emergencia y multiplicación de las organizaciones de la sociedad civil, la formación de un nuevo tipo de agrupaciones agrarias y la creación de movimientos ante el crecimiento de la inseguridad nacional (Cansino, 2010).

4. Emergencia del desarrollo político municipal en el Estado de México

El Estado de México es una entidad *sui géneris*, puesto que si explicamos lo ocurrido hasta hoy, en sus estructuras e instituciones políticas, administrativas, sociales, culturales e históricas, con los planteamientos de la teoría del desarrollo político, la conclusión anticipada es que la entidad mexiquense no ha prefigurado indicios de algún desarrollo político; empero si la lectura que hagamos deja de lado la serie de prerequisites que se requieren para confirmar al desarrollo político, la resultante puede ser otra. La presencia o ausencia de una serie de enunciados no son prerequisites para el desarrollo político, pueden ser el desarrollo mismo. Se puede argumentar que no hay desarrollo político porque faltan ciertos prerequisites, de ser así, el desarrollo político se dará donde ya se dio, y viceversa, no se podrá dar donde nunca se ha dado.

Partiendo de la revisión de algunos supuestos teóricos clásicos y de la realidad acaecida en la entidad mexiquense podemos afirmar que el desarrollo político mexiquense es un fiel reflejo del desarrollo político nacional patentado por el PRI hasta antes de 1989, éste se funda en el control de los sectores políticos, económicos y sociales. El sistema político mexiquense es una repetición del sistema político en su ámbito nacional hasta la llegada a la Presidencia de la República del PAN, su preeminencia radica en la controlada coexistencia del interés político y económico del grupo hegemónico y la incorporación dirigida de los grupos sociales.

No obstante, la lógica de la administración pública en el Estado y municipios de México, la cual tiene que conducir el desarrollo político, se desdobra de manera inversamente proporcional al desarrollo político. La principal explicación es que la vida política mexicana se encuentra inmersa en un proceso de transición política. Esto es, la convivencia de instituciones formales e informales, una escasa o nula diferenciación del trabajo político-administrativo, una limitada racionalidad administrativa de las estructuras de reforzamiento, un control irrestricto de los canales de representación y una ausencia de instrumentos de participación, así como de la presencia de un modelo de partidos, denominado *cartel*, en el ámbito estatal y municipal (Katz y Mair, 1997).

En el Estado de México distinguimos dos aspectos importantes para la comprensión del desarrollo político: el primero se refiere al proceso de liberalización, uno de los elementos distintivos de este proceso es la incertidumbre: hace referencia a las vías por las que marchará y los puntos de su destino. Por contraparte, los procesos de democratización presentan un mayor grado de certidumbre, pues incluyen la aceptación de los nuevos arreglos institucionales que han de conducir a una nueva institucionalidad del Estado, por parte de los diferentes actores. Como argumento metodológico, podemos plantear que el entendimiento de los fenómenos locales requiere una perspectiva dual, esto es, la búsqueda tanto de los condicionamientos locales como de los nacionales en la configuración de tales fenómenos. No se niega la trascendencia del cambio de partido en el gobierno en el ámbito local, más aún su impacto en la democracia procedimental del país. La posibilidad real de alternar en el poder ha representado un avance importante en el ejercicio de la democracia política en el ámbito municipal, pues deja de manifiesto la incertidumbre del sufragio, la obligación de una mayor y anticipada competencia política y coloca en el centro de las partidarias la vinculación con los ciudadanos.

En los sistemas políticos caracterizados por el predominio de un partido político es frecuente que el grupo dominante elimine o relegue a todos los grupos rivales. Por el contrario, un sistema político con preeminencia burocrática llega a tolerar a grupos de oposición, y el partido gobernante adquiere la forma de una coalición o *poliarquía* ambigua entre grupos diversos. En el Estado de México, en 1975, se presenta en Tultepec el primer gobierno municipal diferente al PRI, hoy en día, los 125 gobiernos municipales se encuentran representados por: PRI-Partido Verde Ecologista de México (PVEM)-Nueva Alianza (NA)-Partido Social Demócrata-Partido (PSD) (97 municipios); PAN (12 municipios); Partido de la Revolución Democrática (PRD) (6 municipios); Partido del Trabajo (PT) (2 municipios); Convergencia (C) (2 municipios) PAN-C (1 municipio); PRD-PT (3 municipio) y PT-C (2 municipios).

La alternancia presentada en los municipios mexiquenses en un principio fue magra, al ser escasa y dispersa. De igual forma, la alternancia en el Estado de México no se ha comportado en un mismo sentido, porque ésta no ha alcanzado el mismo impacto en los diferentes municipios por igual, por lo que el análisis de sus causas, consecuen-

cias y manifestaciones está en función a circunstancias muy diversas, complejas y propias de cada municipio de la entidad.

La alternancia en el interior del Estado de México (Cedillo, 2006) se representa bajo tres criterios: 1) elevada alternancia: estos ayuntamientos tienen como característica ser pequeños, contar con una baja densidad de población y un nivel de desarrollo considerado como insuficiente. Los municipios considerados con una elevada alternancia son principalmente: Cocotitlán, Coyotepec, Chapultepec, Chiconcuac, Huehuetoca, Ozumba, San Antonio la Isla, Tenango del Aire, Tequixquiac, Tultepec, Valle de Bravo, Villa Guerrero y Xonacatlán; 2) media alternancia: los principales municipios que ejemplifican este nivel de alternancia son: Almoloya del Río, Atenco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec, Isidro Fabela, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Martín de las Pirámides, Santo Tomás, Tenango del Valle, Tultitlán y Zumpango. Los cuales se destacan por presentar un bipartidismo o incluso un tripartidismo y reincidencia⁷ a favor del PRI, no obstante, a este grupo no se puede clasificar como rural o semiurbano como tal, debido a la diversidad de municipios que se pueden agrupar y encajar bajo la denominación de media alternancia; 3) bajo nivel de alternancia: algunos municipios caracterizados con una baja alternancia son Amecameca, Atizapán, Chalco, Donato Guerra, Ixtlahuacan, Jocotitlán, Malinalco, Polotitlán, Soyaniquilpan, Tejupilco, Tlanguistenco y Valle de Chalco, en cada uno de ellos en las pasadas elecciones del 2009 el partido ganador fue el PRI. Los municipios contenidos en esta clasificación son, en general, pequeños y de baja densidad de población, pero también lo pueden ser con alta densidad de población, urbanización y desarrollo.

La anterior clasificación permite advertir algunas tendencias, características y composición de los municipios y, por otra parte, permite especular sobre los posibles derroteros de desarrollo político en el Estado de México. Sin embargo, la clasificación no explica la tendencia que se percibe en municipios como: Atlacomulco, Acambay, Ixtapan de la Sal, San Felipe del Progreso, Temascaltepec, Villa Victoria

⁷ La reincidencia se presenta cuando el partido político que tradicionalmente sustentaba el poder, luego de pasar un trienio como partido opositor, recupera la alcaldía en una elección –inmediatamente– posterior. Se dice que hay reincidencia porque el electorado decide otorgarle nuevamente su voto al partido que anteriormente gobernaba (Cedillo, 2006, p. 125).

y Zumpahuacan que no han experimentado una alternancia en toda su historia. Por otra parte, resulta interesante confirmar la tendencia de que cuando los procesos electorales coinciden con comicios para elegir alcaldías (Cedillo, 2006), así como para renovar gobernador y la presidencia del país, son los partidos políticos grandes y predominantes en la entidad quienes se alzan con el triunfo, como se registra para las elecciones de 2009 (IEEM, 2012).

La pluralidad política del sistema de partidos mexiquense se revela a partir de 1996, cuando por primera vez el PRI pierde 49 ayuntamientos de los 122, pero en una tendencia a su establecimiento en 68 municipios en 2000 y 2003, a partir del 2006 no gobierna en 28 alcaldías de las 125. Los municipios que han vivido en una pluralidad política son aquellos municipios que se localizan en los límites de la zona metropolitana a la Ciudad de México, tales como Ecatepec de Morelos y Tultitlán; y aquellos ubicados a los alrededores de ciudad de Toluca como: Calimaya, Metepec, Oztolotepec, Tenango del Valle y Villa Guerrero, los cuales pueden ser clasificados tanto como municipios semiurbanos, pequeños y de mediano tamaño, así como también como municipios con baja densidad de población y desarrollo.

Sin embargo, los derroteros de la realidad municipal en México se encuentran en función del futuro del sistema político nacional. Esta determinación, como planteamos arriba, se deriva de la forma en cómo se estructuró el poder político en México, de la relación entre la institución de la Presidencia y el ciudadano despersonalizado por la corporación, una particularidad presente en los municipios mexiquenses es el reciclaje de representantes, de diputado a presidente municipal, o viceversa, y la posesión de la presidencia municipal por más de una ocasión, en momentos diferentes. Los partidos políticos locales privilegian el capital político de la persona, aunque en elecciones anteriores éste haya sido el candidato de otro partido.

El segundo aspecto se refiere al proceso de politización, a una mayor participación o compromiso de los ciudadanos en las actividades estatales, en los cálculos de poder y en sus consecuencias (Tocqueville, 2011). Durante el proceso de desarrollo, los ciudadanos mexiquenses se han introducido progresivamente en los asuntos del sistema político, es decir, se politizan y el principal medio de esa politización es el grupo de interés o de presión. Los países en vías de desarrollo cuentan con regímenes que se preocupan por la puesta en marcha de nuevos

programas orientados hacia el progreso económico y el bienestar social. Dichos programas afectan a importantes sectores de la población, a la par que requieren la movilización coordinada de grupos específicos de la sociedad. Ahora bien, la gran mayoría de estos grupos deben su creación a una iniciativa burocrática, antes que a una necesidad espontánea de responder a las exigencias de los ciudadanos en ellas integradas; de esta manera, los grupos extienden el alcance de la administración pública, en sus intentos de movilización sociopolítica, con el consiguiente aumento en las posibilidades de control burocrático, y sin que por ello se vea fortalecido algún grupo político autónomo capaz de ejercer control sobre el aparato administrativo público. En otras palabras, se trata de un proceso que lleva al desarrollo político, entendido como politización y no como participación activa en la formulación y control de las decisiones políticas fundamentales, es decir, la capacidad subjetiva de acción es regulada o nula (Almond y Verba, 1970).

Una razón importante que explica la existencia de sólo 48 organizaciones de la sociedad civil en el Estado de México, con registro ante la Secretaría de Gobernación (2011), es la debilidad de los grupos de interés autónomos para su financiamiento. En un país con graves y urgentes carencias es poco probable que el costo de las organizaciones voluntarias pueda financiarse a partir del aporte de miembros con escasas posibilidades económicas. Luego, o se resignan a llevar una existencia marginal completamente inoperante o sucumben a la necesidad y acceden al financiamiento gubernamental, en cuyo caso, resultan igualmente válidas las observaciones hechas acerca del deterioro en la autonomía de los gobiernos locales (Alcántara, 2011).

Una razón más que explica la debilidad de los grupos de interés, es la de que los líderes de la modernización provienen —en su mayoría— de élite intelectual, la habitualmente concentrada en los centros urbanos más desarrollados. Cuando eventualmente surge en el interior del país alguna persona identificada con lo moderno, ésta tiende a trasladarse hacia las ciudades centrales, con lo que se produce un vacío parcial en el que irrumpe la administración pública nacional por medio de sus representantes o agentes. De hecho, tales funcionarios pasan a ser las personas más modernas y cultas en las regiones donde actúan. El resultado es que, en las zonas rurales, los funcionarios se constituyen en líderes de los grupos de interés y adquieren una posición de in-

fluencia respecto de las autoridades locales debido a la superioridad relativa de su talento (Vargas, 2009).

Un denominador común que se observa en los municipios de la entidad lo constituye la tendencia de las élites gobernantes a concentrar sus esfuerzos en función a una perspectiva nacional-centralista, utilizando a la administración pública como un instrumento para ejercer control sobre los gobiernos locales. En efecto, los regímenes locales promovieron transformaciones socioeconómicas para sus respectivas sociedades y tuvieron que hacerse cargo del control administrativo, hasta que la élite nacional impuso el cambio (es el caso de las reformas constitucionales a los artículos 115 y 26, realizadas en 1983, otorgándole al municipio la administración de su hacienda y del impuesto predial y la capacidad de planeación). En general, puede afirmarse que para una élite modernizante el valor del desarrollo siempre es mayor que el de la autonomía local (Sánchez, 2008).

A medida que las poblaciones locales caen gradualmente en los planes de transformación, la mayoría de ellas comienza a compartir los objetivos del gobierno central, más los costos necesarios para alcanzarlos. De manera que el costo de los adelantos locales tiene que financiarse, en su mayor parte, con recursos administrados del gobierno central; sin embargo, la autonomía de los gobiernos locales sufre un deterioro progresivo y persistente. Las autoridades locales desean que el gobierno central sufrague los programas de desarrollo, pero no desean que intervengan en la designación de su personal ni que ejerza control sobre ellas (Nolte, 1991). Por supuesto, no habrá ningún régimen central que esté dispuesto a invertir sus recursos para que las autoridades locales los empleen sin control alguno.

Un margen aceptable del grado de autonomía local se observa en el cociente entre el financiamiento de programas controlados en forma local y los programas locales financiados y controlados por el gobierno central. El deterioro en la autonomía de los gobiernos locales significa, en última instancia, que se niega a la mayor parte de los ciudadanos la posibilidad de participar en la formulación de algunas de las políticas fundamentales en materia de transformación y desarrollo. Aun cuando se conserven ciertas formas de autogobierno y se sigan procesos electorales para la designación de autoridades, los funcionarios locales carecerán de poder para la toma de decisiones fundamentales, en tanto el control efectivo de los programas de desa-

rollo continúe en manos de agentes de la administración pública central. En definitiva, cuanto más crecen las expectativas de progreso de las comunidades locales mediante el efecto mostrado por los programas de desarrollo financiados por el gobierno central, más irreal se torna la política local y mayor será el alcance del aparato administrativo central.

Se considera axiomático que el personal de la administración pública debe seleccionarse sobre la base de criterios universalistas y adquisitivos, y cuya expresión formal-institucional la constituye el servicio profesional de carrera. Sin embargo, la existencia de una burocracia de carrera, sin un contrapeso equivalente en las instituciones políticas, no necesariamente conduce a la eficiencia administrativa. Aun en el 2011, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México le atribuye al Ejecutivo municipal todas las atribuciones para proponer a los servidores públicos municipales (artículo 31, fracción XVII).

Aunado a ello, entre las bases fundamentales del ejercicio participativo en la entidad se encuentran: el sistema electoral, los partidos políticos y los grupos de interés. La clave para que los legisladores se constituyan en auténticos mandatarios de la voluntad popular reside en que el proceso electoral permita decidir entre opciones fundamentales. Pero si los candidatos se eligen por medio de mecanismos tales como plebiscitos, selección por concurso de popularidad o expresiones de adhesión de las masas, en los cuales las divisiones electorales no reflejan diferencias políticas significativas, ¿qué y a quiénes representan? La acción de la administración pública contribuye a la ineficacia del proceso electoral por el control decisivo que ejerce sobre los gobiernos locales (Espinoza, 2000).

En cuanto al sustento que proporcionan los partidos políticos, se puede afirmar que un sistema bipartidista o tripartidista tiene altas probabilidades de ejercer un fuerte control sobre la administración pública. Sin embargo, en este caso los congresos elegidos formalmente tienen también altas probabilidades de convertirse en instrumento del partido.

Un elemento más del ejercicio participativo son los grupos asociados de interés. También en este caso, como ya hemos visto, la debilidad que reflejan estos grupos en los países en transición, y especialmente la tendencia de la burocracia a controlar la mayoría de las organizaciones existentes, privan a los sistemas de representación de

una fuente inestimable de ideas de gobierno independiente y de críticas a la acción de la administración pública. En materia legislativa, mientras el formalismo predomine en la legislación, las leyes no podrán considerarse como verdaderas decisiones políticas; antes bien, serán consideradas como un proceso de pseudoelaboración reglamentaria. Sin embargo, hay que reconocer que uno de los factores que agravan el formalismo legislativo proviene de presiones foráneas, precisamente porque los organismos internacionales y los programas de asistencia técnica y financiera se orientan hacia los problemas del desarrollo económico y de la administración pública, antes que al problema fundamental del desarrollo político. Los núcleos internacionales a menudo bosquejan y promueven el uso de estructuras modelos para ser utilizadas por los países en desarrollo.

De esta manera, la influencia foránea debilita la participación sin asegurar los efectos prácticos deseados. Un ejemplo de lo comentado lo constituyen los programas o planes de reforma administrativa, en los que, una vez realizados los estudios técnicos sus conclusiones se traducen a leyes y reglamentos y con frecuencia significativa, se comprueba su posterior inoperancia. Esto implica que los cambios propuestos sólo han reordenado las estructuras formales, pero no han afectado seriamente la estructura social y de poder subyacente, que es la que determina, de hecho, la acción burocrática (Espejel, Flores y Rodríguez, 2010).

Frecuentemente se argumenta que una Constitución provee la base fundamental para un ejercicio público efectivo. Sin embargo, podemos pensar en una relación inversa más convincente, es decir, que una efectiva actividad parlamentaria da validez y legitimidad a una Constitución. Cuando una legislatura es incapaz de tomar decisiones aplicables, la desilusión y la apatía del público se vuelven contra la Constitución, al igual que la propia asamblea. Cuando la misma Constitución refleja grandes expectativas sociales, su legitimación requiere de éxitos crecientes, puesto que sin ellos el sistema queda desacreditado y no se desarrolla el consenso popular.

Un régimen político democrático se legitima por la renovación constante y pacífica del poder político, a través de un proceso electoral que incluye la participación electoral de los ciudadanos; por su parte, un régimen autoritario funda su credibilidad en el control y estabilidad de los grupos emergentes y tradicionales de la sociedad. La

administración pública es una institución que no forma su legitimación en los procesos electorales, es decir, en la participación que se transforma en representación o en la posibilidad, que ésta permite de ser vigilada por organizaciones sociales y políticas, se legitima por un trabajo cotidiano de racionalidad comunicativa, legitimación de sus acciones y por el valor público que ésta genera.

La condición particular de los municipios del Estado de México, al encontrarse inmersos en un contexto de transición política nacional, es la de diluir la necesaria separación entre la autoridad política y las estructuras de reforzamiento o roles administrativos. La discrecionalidad que permite moverse en ambos ámbitos se refleja en la posibilidad del manejo de los recursos públicos de manera libre.

En un contexto de alternancia política, la administración pública es parte del discurso del cambio, como instrumento de legitimación del régimen. La legitimación en estas condiciones no se extrae de la eficiencia decisional, pues la principal característica de las administraciones municipales es la centralización.

5. Nota final

Los actuales supuestos de la democracia participativa plantean una reformulación en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, como medio para alcanzar al desarrollo político; el propósito es brindar un espacio diferente a ésta, en el abordaje de los asuntos públicos. No obstante la sociedad civil mexiquense es un espacio heterogéneo, se apela al reconocimiento y fortalecimiento de los sectores sociales tradicionalmente excluidos y marginados para cumplir un papel en la definición y gestión de los asuntos públicos, en especial de los problemas de pobreza e inequidad que les afectan. Mientras en el pasado inmediato, se identificaba lo público con lo estatal, hoy en día tiene que admitirse la existencia de un espacio público no estatal y de diferentes formas de coordinación y concertación entre ambos. ¿Cuál es la particularidad de dichas formas? ¿Cómo potenciar dichas formas? ¿Qué requerimientos se plantean para fortalecerlas y hacerlas sostenibles? Éstas son algunas preguntas que habrán de guiar los estudios futuros.

La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, como cultivadora o reguladora del desarrollo, no deja de ser controversial. A pesar de que están surgiendo ejemplos prácticos de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que dan cuenta de los avances a partir de nuevas instituciones y formas de participación ciudadana, éstas coexisten con las críticas a este enfoque. Las principales vertientes pueden sistematizarse en tres: 1) las que suponen limitaciones propias a los espacios de participación, cuestionan la formación de elites y la captura de espacios públicos, finalmente predominan los intereses de los grupos organizados sobre los no organizados; 2) las que manifiestan que la racionalidad de las políticas públicas es incompatible a la racionalidad limitada de la ciudadanía, cuestionan la ausencia de conocimientos técnicos en los ciudadanos, la homogeneidad de sus demandas, las dificultades de gestión, la pérdida de eficiencia y mayor gasto de recursos en la obtención de soluciones, y 3) las que argumentan el debilitamiento de la democracia representativa al incorporar mecanismos de participación, plantean que la participación ciudadana puede provocar un deterioro de la política, al incorporar arreglos informales de conciliación, se debilitan los partidos políticos y surgen conflictos en las instancias electas en los procesos electorales.

Desde la visión del gobierno mexiquense y de sus políticas públicas tampoco se advierte una posición uniforme al tema del desarrollo político; sus actores políticos expresan distintas disposiciones, conocimientos, objetivos y estrategias, las cuales necesariamente se contraponen. Es frecuente observar que el gobierno federal permanezca al margen de las necesidades de la participación, mientras éstas se desarrollan en el ámbito de las administraciones municipales y son atendidas por sus programas sociales.

En América Latina y Europa han emergido experiencias que permiten realizar también un debate empírico sobre la participación, democracia, desarrollo y sus posibilidades, distinto al debate histórico o cultural. Entre estas experiencias podemos enumerar: reformas de Estado, constitucionales, administrativas u organizacionales, diseño de programas y políticas, planeación y presupuestos participativos, consejos gestores, mesas de concertación, órganos de contraloría social y consejos de participación ciudadana. La mayor parte de ellos ha centrado su atención en la redistribución de los recursos públicos hacia los grupos ancestralmente excluidos de la comunidad. El logro de los

objetivos de la participación se encuentra relacionado con la reducción de las brechas sociales, económicas, culturales y del impulso de un desarrollo político inclusivo. Aunado a ello, dada la tradición centralista de nuestro Estado, los intentos de concertación con la sociedad civil inscriben una nueva institucionalidad permeable a los intereses y necesidades de la mayoría reclaman que la legalidad y eficiencia sean ampliadas.

El enfoque que proponemos puede activar el desarrollo local; es el de la gobernanza democrática, el cual implica un desplazamiento progresivo de las funciones de gobierno hacia otras instancias, donde la coordinación con actores no estatales es un rasgo permanente. Se enfatiza en la coordinación de carácter público y participativo, más que en la de carácter funcional, donde la presencia de actores privados subordina o gestiona a los actores gubernamentales. Por coordinación entendemos las simbiosis entre las acciones y los recursos de los agentes implicados en un campo concreto de acción pública, relacionadas a temas vitales para la comunidad y a la construcción o redefinición de reglas formales o informales que fundan incentivos o castigos para cooperar. Cuando el proceso que regula la relación entre los actores sociales y los gubernamentales, es decir, cuando su trato no esté sometido a las reglas internas de la administración pública, hablamos de concertación. Para la teoría política tradicional, la democracia se ejerce a través de la elección popular de representantes. Éstos son seleccionados por los partidos políticos, quienes proyectan en una plataforma política sus propuestas para concursar con ellos a los cargos de elección popular; el margen deliberativo de la democracia queda circunscrito a la acción de los representantes políticos de los órganos estatales, espacio donde se expresa la pluralidad de los partidos políticos y se toman las decisiones. Establecidas las prioridades, las tareas y distribuidos de los beneficios, se elaboran las políticas públicas, en donde los técnicos encargados de implementar esas decisiones serán los actores principales, su tarea será ajustar las decisiones políticas a los criterios de la racionalidad administrativa, limitantes de tiempo, recursos y personal, a cambio de eficiencia y productividad en la gestión pública.

En esta combinación de estructuras, las organizaciones de la sociedad civil no participan en las decisiones y gestión pública; la naturaleza de ésta es asociada a la búsqueda de intereses corporativos o de

pequeños grupos. Es inhabilitada para participar en la política y cuando se incorpora en las diferentes formas de participación, su naturaleza y rol se deforman, por ello la mantienen lejos de ella y de la hechura de las políticas; su presencia sólo refleja desviaciones de la racionalidad pública y la eventual captura del Estado por intereses corporativos. Puede desempeñar algún papel, en la etapa de implementación, en la medida en que cuenten con alguna ventaja competitiva en relación a otras estructuras: eficiencia, eficacia y disminución de costos en la obtención de los servicios por el financiamiento compartido con otros actores. Empero, sólo se trata de una participación operativa en la implementación de las políticas públicas, no se trata de una inserción en la gestión pública. No se puede hablar de coordinación o concertación, pues no hay igualdad de condiciones.

La concertación, entendida como la inclusión de la mayor cantidad de fuerzas contrarias en la toma de decisiones y la búsqueda de consensos para la generación de reglas de cooperación, cambia el concepto de gobernabilidad democrática; ahora, en la idea de gobernanza aparece la necesidad de esta ampliación conceptual. Esta modificación presenta varias consecuencias, tanto en el terreno de la deliberación y en el reconocimiento de las decisiones sociales, así como en la gestión y la hechura de las políticas públicas. En los conceptos de democracia participativa se incorporan a nuevos actores con su propia lógica de legitimidad, para la construcción del espacio público. Los desafíos, tanto para el Estado como para la propia sociedad civil organizada, se redefinen. Como expresiones y posibilidades de rediseño institucional de la gobernanza, se han formulado algunas propuestas a través de los conceptos de: 1) interfaces socioestatales, son aquellas esferas de gestión pública compuestas de manera mixta por representantes del gobierno y de la sociedad civil. Son un espacio institucionalizado reconocido por ambas esferas. En un momento la sociedad controla al Estado, en otros planean en colaboración; 2) la gobernanza de proximidad y las redes multinivel es el ámbito donde se privilegia la atención de los vínculos, que se establecen entre dos o más actores y que a su vez, explican a las redes de políticas públicas, y 3) parternariados o espacios públicos de concertación local, éstos se refieren a la experiencia recogida de los casos exitosos, en el terreno cotidiano de los gobiernos municipales.

No sólo es reconocer la diversidad de actores, sino la ampliación del espacio público. Hoy en día, son variadas las expresiones de la sociedad civil organizada, que pasan a cumplir un papel fundamental en el funcionamiento de nuestra sociedad, se defienden los derechos humanos y se demanda un umbral mínimo que permita reconocernos como ciudadanos de la misma comunidad, se promueve un sentido de pertenencia, se presentan nuevos vínculos que permiten ampliar el tejido social. La noción de *lo social*, que primero se expresó en el ámbito político como contrato social, queda limitada por los hechos que se presentan, ahora la defensa de *lo social* reclama de instituciones con un valor instituido e instituyente que nos indiquen desde dónde juzgar lo que está bien y lo que está mal, lo admisible y lo inadmisibile, lo justo de lo injusto en una sociedad, el sentido común es lo que tenemos en común, la redefinición de la deliberación se acerca a una *cuestión social*. Habrá que revalorar a la democracia y al desarrollo político como instituciones, las cuales son instituidas por la sociedad.

CONSIDERACIONES FINALES

El cambio político democrático abre la posibilidad de que el adormecimiento de la sociedad se transforme en un despertar que es una auténtica toma de conciencia para evitar que el ejercicio vertical del poder no sea más un principio inmutable. La reacción colectiva ante el estatismo que inmoviliza demuestra que la base de los regímenes políticos no reside únicamente en la cúpula de las dirigencias, sino que también son importantes los movimientos que se organizan de manera horizontal, hasta conformar formas de reacción que se traducen en tipos de insurgencia que no tienen como destino final el derramamiento de sangre o la represión en serie.

De igual manera, la crisis fiscal del Estado contemporáneo, el auge de los mercados, la capacidad autogestionaria de grupos de la sociedad civil, el fortalecimiento del espacio público, el desarrollo de la vida privada y los procesos de corresponsabilidad modifican el contexto institucional que pertenece a los tiempos de la estabilidad prolongada y las políticas de previsión que fueron propias del periodo de la posguerra. Las denominadas reformas del Estado, de primera, segunda y tercera generación, han pretendido disminuir las brechas de la desigualdad social, ampliando los espacios de lo público y lo estatal, empero, la institucionalidad de una nueva gobernanza y de una agenda pública que condense y mitigue la maltrecha relación entre lo público, lo social y lo privado, se aleja, cuando es entendida como fin en sí misma.

Los derroteros del Estado mexicano dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. Ni el cambio político, como expresión de la alternancia política estable y duradera, ni la denominada reforma del Estado en México, de sus organizaciones o de su administración pública, se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de la gobernabilidad. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales observables, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Un nuevo arreglo institucional para nuestro tiempo debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados, debe incluir las grandes transformaciones siguientes: 1) superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas, que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral y de partidos; incrementar la información y transparencia; diferenciar y especializar la función pública; facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativo; erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos, a través del desarrollo y consolidación de un servicio profesional de carrera; garantizar la efectiva división de funciones y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos; 2) superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en auténtica economía institucional, única hoy capaz de garantizar el crecimiento económico (condición insuficiente pero necesaria del desarrollo).

Una vez que las perspectivas teóricas sobre el Estado de bienestar mostraron su inconsistencia, para explicar los desarrollos de algunas regiones o el reciente cuestionamiento, dadas las crisis financieras y económicas, de los Estados con una vanguardia en su economía de libre mercado; la mirada se dirige a la denominada *gobernanza*. A la disminución de la incertidumbre a través de un conjunto de instituciones que le permitan al Estado garantizar ciertos márgenes de gobernabilidad a los ciudadanos. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural u organizacional, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes, a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad y un sistema legal fuerte y estable.

Finalmente, 3) salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, salud, educación y previsión social. Para todo ello, se replantea la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios, mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y dirigir redes interorganizacionales será quizá la competencia más relevante de los administradores de lo social. Las tres transformaciones planteadas exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado hacia la gobernanza. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Es necesario considerar al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

Cuando las instituciones interrumpen las restricciones del proceso de decisión, la vida política carece de estabilidad y certidumbre. Cuando las normas se han institucionalizado, es decir, cuando los individuos están convencidos de que las reglas, normas, valores y ruti-

nas establecidas en una organización simplifican el proceso de toma de decisiones, son una estrategia para simplificar la realidad y llegar a resultados satisfactorios, se produce confianza y certidumbre en los procesos políticos.

Los cambios políticos se han realizado como respuesta a las demandas de mayor pluralidad y espacios de participación política. Tales transformaciones han pretendido la ampliación de la competencia electoral y el fortalecimiento de las instituciones que vigilan la transparencia de los procesos electorales. México tiene un perfil de instituciones que es significativo por su valor público y porque ha permitido la construcción y consolidación de instituciones que han logrado el abordaje de los conflictos, la solución de las demandas en competencia y la distribución de los beneficios. En lo fundamental, las instituciones han funcionado y funcionan con coherencia, lo cual ha permitido asegurar la combinación de la estabilidad política y los procesos de gobernabilidad.

No obstante, a la esperanza en los cambios electorales ha seguido la desilusión al no poder constatar en la práctica de relación cotidiana con el poder público transformaciones tangibles que reduzcan la corrupción, que ofrezcan un trato más igualitario a los ciudadanos y una mejor y más eficiente administración pública. Los cambios en el diseño institucional son los que podrían asegurar un cambio político efectivo y la continuidad de las transformaciones democráticas. Es decir, los cambios políticos *per se* no generan transformaciones que disminuyan la corrupción, la discrecionalidad y la arbitrariedad, lo cual se debe a que el cambio político es condición necesaria pero no suficiente de un cambio institucional que considere sustituir las prácticas informales por reglas formales reconocidas, aceptadas y acatadas por todos. El cambio político o alternancia electoral no propiciará un cambio político democrático si no es acompañado de un cambio en el contexto institucional para conformar una nueva gobernabilidad democrática y después una gobernanza.

Se requiere una administración pública que revitalice la maltrecha relación entre el Estado y la sociedad; que disminuya la asimetría de la información entre las autoridades y los ciudadanos; que establezca reglas claras y que se apegue a ellas; que promueva y regule el desarrollo estratégico de las fuerzas productivas, que se identifique con el ámbito de las políticas públicas, que promueva un orden político y

una gobernabilidad democrática; que favorezca un ambiente de pluralidad, convivencia democrática y ética pública; que acredite y sancione la valoración de los ciudadanos. Es decir, la administración pública, como institución pública, constituye una de las principales correlaciones con la democracia de mejor desempeño o de calidad; con un sistema de valores, reglas y procedimientos que orientan su objetivo y el cumplimiento de éste, hacia la responsabilidad social. Con la administración se materializan las intencionalidades provenientes de otros espacios del poder público elegidos abierta y pluralmente.

La administración pública, entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina académica, presenta hoy en día una directriz que propone revalorar lo público de la administración pública; la gobernanza surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de la administración y gestión públicas en el marco de sociedades modernas, en las que el ejercicio de las democracias liberales es una constante. La administración pública, en todo caso, encontró su máxima expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar. En ese momento la administración pública todo lo abarcaba: los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre apertura democrática; regulaba prácticamente toda la actividad de la sociedad y al mercado mismo.

La gobernanza, como tendencia para la reactivación de lo público, de la administración pública, es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el régimen político y es resultado del despertar de los ciudadanos y la sociedad civil, que ahora toma partido sobre la actuación de las funciones públicas y se pronuncian en los asuntos públicos. A partir de la era de un mundo globalizado y sin fronteras comerciales, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado y en el mejor de los casos, esa administración pública que ya no respondía eficientemente en los nuevos esquemas pensó necesaria la búsqueda de nuevos referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficacia administrativa, y no sólo de búsqueda del bienestar público, a costa de los déficit gubernamentales. Ahora el enfoque de la gobernanza aporta a la administración pública, pautas y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo pro-

cesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes políticos

Esa administración pública en crisis se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y, presumiblemente, sirviendo al interés público. Ese punto de partida era, en consecuencia, fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.

Por ello, la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, pues la administración pública se ejercía con el poder y control político y, por otro lado, con las medidas de gobierno a través de la administración pública. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organismos fueran menores, pues el Estado lo abarcaba todo. La omnipresencia de los valores descriptivos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público eran los protagonistas y hacedores de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas –aun en procesos de transición–, se ha buscado rediseñar el gobierno y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación (lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado) la propuesta de la gobernanza.

La gobernanza, por definición, se centra en la revisión de los otros esquemas de la administración pública, pero desde el contexto de sociedades modernas, en las que el dinamismo público, la participación ascendente de organizaciones no gubernamentales y la nueva coyuntura del ejercicio democrático –en el marco de transiciones políticas–, es una constante antes no estudiada. La gobernanza analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública, puesto que simplemente no existían las condiciones históricas y el trabajo administrativo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y organizada.

Es evidente que en la historia, los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar una faceta del objeto de estudio, pues en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales.

La administración pública no es novedosa en el sentido de que desaprovecha los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, que se deja atrás el pasado por ser un lastre, sino simplemente porque es un afán del investigador usar otros miradores para interpretar las nuevas relaciones entre la sociedad y el poder público.

De ahí que se explique que en el momento de la instauración del Estado-nación, y su prolongación al Estado social de derecho, la administración pública se entendió materialmente en forma con la personalidad jurídica. Después, con las transformaciones y ampliación de las funciones del Estado, la administración pública se definió por su existencia material, pero también por las misiones que tenía encomendadas. En la actualidad, con el redimensionamiento del Estado, con la instauración de democracias liberales, los estudios de la administración pública se enriquecen con enfoques diversos, como las perspectivas de la gobernanza desde los miradores de las ciencias económicas, sociológicas y también desde el derecho y la ciencia política, atendiendo contenidos de las ciencias administrativas.

La gobernanza, como tendencia actual de la administración pública, entonces, es el resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y, en su caso, la actualización, así como el ensayo de formas administrativas que permitan eficientar el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio. Hoy en día, la capacidad institucional de la administración pública tiene que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y la vida pública, porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público. Una alternativa para rehabilitar la vida de las instituciones es utilizar las reformas para depurar inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que dieron de sí y que, por lo mismo, no tienen oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente, motivo por el cual han de ingre-

sar a zona de valoración, revisión y mejoramiento. Las reformas responden a las instituciones que favorecen la incorporación de mejoras relacionadas con la transformación de las condiciones que han de permitir el mejor cumplimiento de los objetivos y las metas. Las reformas se inscriben en la lógica de alternar, modificar y fortalecer lo que existe; en este caso, el orden administrativo, que es crucial para los gobiernos.

La reforma de la administración pública es la opción pragmática para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en pautas de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, el cual es equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y los agentes económicos, pues de otro modo se pueden constituir no en un medio que permite solucionar problemas, sino como el origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir.

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza.

Un paso clave en la conformación de la administración pública son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida. Los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de

crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre que son la constante de las sociedades liberales y las economías de mercado.

En términos de la gobernanza, la administración pública suma valores en cuanto a la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos y del Estado; enriqueciéndolos con los conceptos de equidad y eficacia directiva del gobierno. En otras palabras, además de responder a las preguntas sobre cómo se puede ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles en términos de eficacia, así como atender la interrogante sobre cómo mantener el nivel óptimo de servicios en términos de economía, la administración pública también atiende la disyuntiva sobre si acaso los servicios gubernamentales fomentan la equidad social.

La administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. En este plano, primero los burócratas sirven a la sociedad y sólo hasta después se busca que la administración –o bien la institución pública– atienda sus necesidades: primero el público ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone la gobernanza, también significa la participación de la sociedad en la agenda pública. El resultado es el cambio de principios en la administración y los administradores para servir profesionalmente a la sociedad, y no para que la sociedad esté atenta o a la expectativa de lo que la administración le otorga.

Con las crisis en los diferentes ámbitos en México, iniciadas en los años ochenta, se puso en cuestionamiento el papel del Estado y sus límites de actuación. Se atribuyó al Estado haber impuesto un modelo de desarrollo basado en la protección industrial nacional y la sustitución de importaciones, el cual se agotó provocando el déficit fiscal, un retraso en el desarrollo industrial, en el intercambio con el exterior y el empobrecimiento de amplias capas de la población. Organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, acudieron al auxilio financiero de los países en crisis condicionándolos a modificar el modelo de desarrollo que, a partir de entonces, estaría orientado hacia el comercio con el exterior. Las transformaciones que acompañaron al nuevo modelo económico estuvieron vinculadas principalmente con las relaciones de poder estatal y la organización de la estructura pública. En lo que se llamó reforma del Estado se buscó principalmente una reorganización y redi-

mencionamiento de la administración pública, orientada básicamente a la reducción del aparato estatal a través de la desincorporación del sector paraestatal.

El proceso de reforma del Estado ha supuesto también una reconfiguración de las relaciones de poder, que se ha expresado en nuevas formas de relación con la sociedad. Una de ellas ha sido la demanda por mayor democracia, la cual se ha orientado a abrir las oportunidades de participación política y el respeto efectivo al sufragio. En México, la reforma del Estado al igual que en el resto de América Latina, se ha orientado hacia el impulso de políticas económicas vinculadas a la economía de mercado, el redimensionamiento del aparato estatal y la ampliación de las libertades políticas. De esta manera, se puede decir que

...el aspecto formal de los programas de reforma administrativa se pueden clasificar de la siguiente manera: a) reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos; b) reformas en los sistemas de apoyo, que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales, entre otros; c) reformas a los procesos, y d) reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto público. Esta caracterización simple de los procesos giró en torno a la idea de que la reforma se cumplía por la simple emisión de una ley o decreto, o por haberse instituido algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso (Pardo, 1992: 81-82).

El achicamiento del aparato estatal ha significado una modificación en las relaciones tradicionales de poder, pues ha implicado la disminución de recursos públicos disponibles y, en consecuencia, la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral.

La evolución de los mecanismos electorales de vigilancia y control ha propiciado procesos electorales más transparentes. Las expectativas democráticas generadas a través de tales procesos han contribuido a crear la idea de transición a la democracia, lo cual supone procesos políticos más plurales y competitivos. Esto significa que las relaciones de poder han ido transformándose, pero para que los cambios se alienten en el contexto político es necesario contar con instituciones fuertes que garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural.

Una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendiéndolo como que las instituciones cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando existe una estructura institucional formal y prácticas informales que las contradicen sistemáticamente. Este fenómeno provoca la desigualdad, propicia la arbitrariedad, incrementa la discrecionalidad y promueve la corrupción es lo que, en otros términos, se ha llamado la doble legalidad. Una, que existe en términos de normatividad y regula la vida política y social; y otra que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con intereses ajenos a las instituciones. Las instituciones constituyen el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece una forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido e incentivando ciertas pautas de conducta. La importancia de las instituciones reside en la posibilidad de consolidar los cambios y orientarlos hacia un nuevo orden que sustituya al anterior, de ahí la relevancia que los organismos internacionales, entre otras instancias, han dado al cambio institucional en los procesos de reforma del Estado.

El gobierno mexicano se ha avocado a hacer una serie de cambios institucionales que comprenden la reforma estructural. Tales reformas han servido para acompañar las transformaciones económicas y políticas, como el caso de la estructura del Banco Central y la creación de instituciones que han asegurado la pluralidad y limpieza de los procesos electorales, entre otras. También se han llevado a cabo reformas para modificar la tenencia de la tierra o incluso para transformar las relaciones del Estado con la Iglesia y –con menos éxito quizá– el intento por modificar los términos de la relación con los sectores organizados sindicalmente. En el caso de la reforma administrativa, las transformaciones han sido de fondo sólo en lo que respecta al proceso de desincorporación de empresas estatales, pero en la generalidad limitándose a la reducción de algunas dependencias de los órganos constitutivos del Poder Ejecutivo y la simplificación de algunos trámites, principalmente los relativos al paso de mercancías por las fronteras y la apertura de empresas.

Las bases político-institucionales del poder presidencial en México han estado asentadas en la amplitud de facultades extraordinarias y discrecionales. Tales funciones han tenido en la administración públi-

ca el canal por el cual se han diseminado el poder presidencial, en particular, y en general, la estructura de poder personalizado. La administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático. En el caso de México, la administración pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad pública.

Para el gobierno mexicano, la importancia de la reforma administrativa reside en la posibilidad de hacer transparentes los procesos por medio de los cuales se deciden, administran y reparten los beneficios planteados en las políticas públicas, además constituyen el espacio público primordial de relación del gobierno con los ciudadanos. De la transparencia y eficacia de la administración depende en buena medida la calidad de la democracia. Pero de acuerdo con lo que ha sucedido, desde que en 1982 empezó el proceso de reforma del Estado y cambio estructural, la puesta en marcha de la reforma administrativa se ha enfrentado a problemas de índole político y de diseño institucional de la reforma misma, que han obstaculizado una transformación efectiva de la estructura y prácticas administrativas. Desde los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) hasta los gobiernos panistas de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) se ha intentado, con diferente orientación y abarcando diversas etapas, el proceso de profesionalización del servicio público. Sin embargo, obstáculos como el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, en un momento, las diferentes burocracias (de la alta burocracia), en otro, y las prioridades de los propios presidentes han dejado en segundo plano las reformas a la administración pública y particularmente a la función pública.

La historia de la administración pública mexicana muestra un proceso continuo de desarrollo y evolución, vinculado con las condiciones del sistema político. La visión instrumental de la administración pública, como un mecanismo neutral e indiferente a su entorno político, no puede ser sostenida en la realidad. Debe ser desechada por una visión integral que recupere la esencia de la administración pública: servir y mandar. Ambas funciones no pueden desvincularse una de la

otra. La reforma administrativa, dentro de un contexto de cambio político como el que se produce en México desde 1982 a la fecha, representa un reto tanto de diseño institucional del país como para la percepción que tenga la ciudadanía del cambio efectivo para constituir las fuentes fundacionales de la gobernanza.

La institucionalidad que estamos viviendo permite demostrar la tesis de que el cambio institucional en la gobernanza mexicana constituye el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo que es la clave para entender el cambio histórico. La gobernabilidad en nuestro país, desde el siglo XVI hasta el XXI, conforma una institucionalidad administrativa tradicional. Tres estrategias administrativas se han puesto en marcha para su mejoramiento, a saber: la reforma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental. La administración pública ha transitado desde la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución por diversas etapas del cambio institucional, basadas en nuevos arreglos y reglas que deben ser respetados y observados por todos los actores involucrados. Sin embargo, las reformas realizadas también han ido en otro sentido, esto es, que han seguido los intereses de quienes dirigen; en esta dirección se dice que este tipo de reformas siguen tres formas, a saber: el nivel macroadministrativo, el cual tiene por objetivo transformar a la administración pública en un conjunto de áreas que siguen un mismo objetivo o que sus tareas sean similares, ejemplo de ello son las grandes áreas de la administración pública en México: social, económica, política y administrativa. El nivel intermedio, el cual busca transformar las funciones de la administración pública; en este nivel se busca cambiar los métodos utilizados e implementar nuevos para que la administración sea más eficaz y eficiente. El nivel microadministrativo, aunque de menores alcances, trata de cambiar a las instituciones del Estado, esto se hace de forma gradual, y lo que se busca es eliminar a las instituciones ineficientes o en su caso implementar nuevos métodos para que ésta pueda funcionar de una manera adecuada.

El rumbo de la administración pública mexicana en el siglo XXI es la creación y consolidación de la Secretaría de la Función Pública y el servicio profesional de carrera. Ambas decisiones son momentos históricos que establecerán las bases de una nueva institucionalidad administrativa y, por supuesto, un nuevo cambio institucional en la administración pública mexicana.

¿Nos encontramos frente a una nueva gobernabilidad en México? La respuesta es compleja. Esta idea es aplicada a la administración pública en México, para sostener que la puesta en marcha del servicio profesional de carrera y la creación de la Secretaría de la Función Pública –fundamentalmente la sistematización de la transparencia y rendición de cuentas, que se expresan dentro de las funciones de dicha Secretaría– son dos eventos que lograrán en el tiempo cambiar la institucionalidad administrativa. La administración pública mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas, programadas de modernización e innovación gubernamental. Como tal es perfectible, producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político. El sistema de despojo –sistema de botín– es producto de un sistema de partido hegemónico que monopolizaba a la administración pública como parte de su propia operación.

El desempeño de las instituciones administrativas se asienta en las pautas de la acción institucional; en el desempeño institucional concurren los gobernantes y los gobernados; la administración pública y el público usuario; las expectativas de la población y los resultados conseguidos.

El desempeño indica la capacidad de respuesta que las autoridades tienen para atender, procesar y solucionar las demandas que compiten entre sí, utilizando para ello la acción e instrumentos del gobierno. Esa capacidad se concreta en: 1) la contención y solución pacífica de los conflictos; 2) aprovechamiento de los recursos escasos para multiplicar los rendimientos sociales; 3) lograr arreglos institucionales factibles para la inversión de los capitales; 4) definición clara de los incentivos que se ofrecen a los agentes económicos y sociales; 5) fortalecimiento de la capacidad de arbitraje y conciliación; 6) asegurar el control de la inflación y el déficit fiscal; 7) tener aptitud para distribuir los beneficios materiales con reglas institucionales; 8) saber conjugar el crecimiento económico con el desarrollo sustentable; 9) tener capacidad de maniobra para no enajenar la soberanía del Estado; 10) garantizar la procuración de la justicia y la seguridad pública; 11) fortalecer la vigencia de las libertades civiles y políticas; 12) frenar, hasta diluirlas, las relaciones de exclusión; 13) relacionar con eficacia el sistema educativo con el mercado de trabajo; 14) que el público ciudadano intervenga vía corresponsabilidad en la solución de los asun-

tos colectivos; 15) que los servicios administrativos respondan a los valores de la igualdad y la equidad.

Han sido diversas las explicaciones, interpretaciones y apreciaciones que se han planteado sobre las transformaciones del Estado mexicano de la primera década del siglo XXI: oscilan desde el discurso oficial hasta posturas extremas del mapeo ideológico y administrativo. Con todo, en la década de los ochenta el Estado mexicano fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento del aparato público. Esos dos ejes: la agenda de la democratización y el redimensionamiento de las estructuras gubernamentales, son dos caras de una unidad y han florecido a la luz del régimen mexicano que combinaba autoritarismo e hipertrofia, en el cual el ámbito estatal y el aparato gubernamental se acompañaron con el autoritarismo burocrático. Recordemos que el déficit fiscal del Estado mexicano, que colapsó la política económica en la década de los ochenta, libre de controles y de una asignación eficiente de los recursos públicos, tipificó al gobierno como un directo interventor en la economía, sin límites, pero con el consecuente desquiciamiento de la vida pública.

Los problemas del Estado mexicano de entonces crecieron simultáneamente bajo dos lógicas: 1) el surgimiento de formas de representación política derivadas de la creciente, aunque incipiente, pluralidad de la sociedad mexicana, y 2) un avance constante de las desigualdades sociales, incremento de la extrema pobreza, rezago en el servicio administrativo, así como una ausencia en la definición de políticas que reintegran el sentido de servicio al Estado. A partir de los años ochenta, como en ninguna otra década del siglo XX, se vivió en una sociedad compleja, informada, plural, diferenciada y participativa; pero, por otro lado, actualmente son millones las mujeres y los hombres de México que viven en condiciones de marginación, de falta de incentivos, con bajos niveles de educación y sometidos en la incertidumbre de la pobreza cultural, ideológica y económica. Son cuatro los aspectos que explican esta realidad: 1) fallas en el mercado que provocó el Estado interventor, caracterizado por la ausencia de definiciones político-administrativas de largo plazo; 2) falta de capacidad gubernamental en la formulación e implementación de políticas; 3) incapacidad para gobernar con un nítido sentido social, soslayando los enfoques de políticas racionales y sensibles, para mantener la cooperación social territorial, y 4) carencia de un cuerpo de profesiona-

les, explícitamente preparados, para formular, implementar y dar seguimiento a las políticas gubernamentales.

En este proceso de cambio, en este valle de la transición en el que está inmersa la sociedad mexicana, los retos son la planeación ordenada y responsable de largo plazo, la flexibilización de las estructuras gubernamentales, la consolidación de la incipiente pluralidad y competencia democrática, con el propósito de replantear las funciones del Estado y su administración pública en su relación con la sociedad civil. Lo trascendente es sacar a la luz los problemas rectores de organización y de representación, de análisis de demandas, de reorganización de la agenda nacional y de reinterpretación de la gestión pública: en otro sentido, de implantación de opciones de política, de políticas públicas.

El Estado mexicano está cambiando debido a la creciente pluralización democrática de su sistema político. Si bien el ejercicio del poder público se encuentra acotado por la Constitución y la división formal del poder, en la realidad hay otros factores que han condicionado su ejercicio y, en ocasiones, han limitado su capacidad de respuesta. Entre éstos tenemos la pluralidad política de las unidades de gobierno que hay en todo el país, las limitaciones presupuestales y, recientemente, los procesos de profesionalización del servicio público, así como los de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. La vida pública mexicana se está modernizando, pero como en muchos otros procesos políticos, nada está asegurado, razón suficiente para perseverar en la discusión de mecanismos alternativos y complementarios que aseguren un control público del gobierno; un gobierno eficiente, transparente y responsable, y un conjunto de instituciones comprometidas con el bien común y el bienestar de la sociedad. La agenda de la transparencia y cabildeo institucional son elementos indispensables en el desahogo de la agenda institucional en términos de la transparencia mexicana.

De acuerdo con lo expuesto, con el planteamiento y la reforma de sus instituciones, México se acerca más al arquetipo de la economía de mercado, a la vigencia de un Estado que se desenvuelve en la eficacia y complejidad de las instituciones democráticas. Así, México tiene un perfil de instituciones que es significativo por su valor público y porque ha permitido la construcción y consolidación de instituciones que han dado paso al abordaje de los conflictos, la solución de

las demandas en competencia y la distribución de los beneficios. En lo fundamental, las instituciones deben funcionar para permitir asegurar la combinación de estabilidad política y gobernabilidad. Falta aún el aprendizaje pleno, abierto y sugerente de la consolidación de los valores democráticos, con el fin de que las instituciones creadas y por reformarse, tengan una savia constructiva que refleje la capacidad para responder a situaciones previstas e imprevistas con visión institucional, gubernamental y pragmática.

¿Por qué debe cambiar el gobierno y la gobernabilidad? Ante esta pregunta, conviene repasar la serie de factores que obligan al cambio, a la modernización de las administraciones públicas o sea las fuerzas del cambio. Esta transición debe darse por las siguientes razones: crecimiento y composición de la población; globalización de la economía, pues estamos en una economía abierta e inestable; vivimos la era de la información y de las comunicaciones; hay una sociedad más consciente, participativa y demandante; avances tecnológicos; desarrollo de la democracia o procesos de democratización; mayor politización de la población y progreso de una cultura política democrática; profundas desigualdades sociales; exigencia de una verdadera gobernabilidad, que transite por la vía de la eficacia administrativa; limitaciones de recursos y exigencias de mayor racionalidad; equilibrio ecológico; límites al mantenimiento del poder de los partidos políticos y la necesidad de un mayor control y vigilancia de la actividad pública, entre otros factores.

La administración pública está en debate, como un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, por lo que es necesario revitalizarla, como una institución creativa e indispensable. Éste es otro reto por el que debemos seguir trabajando y reorientando nuestras capacidades y creatividad. Para poder transformar nuestro aparato administrativo, se requiere de una política pública administrativa que responda a una población más demandante y participativa, contando para ello con servidores públicos comprometidos, institucional y éticamente, para que en forma responsable el Estado siga su ascendente marcha impulsando el desarrollo de la sociedad, así como su aparato público.

Las cuestiones que tienen que ver con el cumplimiento de las normas se relacionan con la necesidad de que exista un diseño específico de las normas, es decir, que no sean ambiguas ni contradictorias, ade-

más deben existir actores encargados de monitorearlas, esto es, un aparato administrativo debe contar con reglas para cumplir su trabajo e instancias a quien rendir cuentas. Evaluar prácticas informales y culturales que se enfrenten con las reglas formales es un elemento que permite prever de qué forma adaptarlas al ambiente y monitorearlas. Un problema grave es cuando en un sistema político no existen reglas formales o las que existen no se cumplen, y predominan las reglas informales, la discrecionalidad y el trato preferencial. Cuando esto sucede se genera un contexto de injusticia, desigualdad e incertidumbre en el sistema político. Esto ha sucedido en México desde hace varios años. En México no han existido frenos y equilibrios necesarios que aseguren la institucionalidad del sistema político. A propósito del análisis institucional en México en el siglo XIX, el estilo de gobierno mexicano intervencionista y arbitrario obligó a las empresas a actuar de forma altamente politizada valiéndose para todos los intercambios de redes familiares, influencias políticas y prestigio, con el fin de acceder a un trato privilegiado. Los que estaban fuera de los privilegios se vieron obligados a actuar fuera de la ley; esta circunstancia imposibilitó el desarrollo institucional del país. Durante el siglo XX México mantuvo una estructura de orden distinta a la institucionalidad. Sin embargo, en los años ochenta, cuando se iniciaron los cambios económicos y políticos, se puso en la discusión el contexto institucional del país y la necesidad de realizar un nuevo diseño tendiente a resolver problemas de desigualdad, incertidumbre y falta de confianza.

Los cambios políticos y económicos que México ha vivido con intensidad en las últimas tres décadas se enlazan con un nuevo perfil de la institucionalidad democrática, pero tienen importantes antecedentes que es esencial retomar con objeto de localizar los procesos y los cambios en términos de continuidad y permanencia. En efecto, la reforma económica del Estado iniciada y formalizada en los años ochenta con el reconocimiento de la rectoría –artículo 25 constitucional– del propio Estado en la vida productiva y social, la creación del Sistema de Planeación Democrática –artículo 26 constitucional– y la definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía –artículo 28 constitucional–, así como la adopción de las políticas de apertura externa, desregulación, privatización y liberalización, constituyen el punto de partida para ubicar las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

De este modo, los espacios económicos y sociales son motivo de una redefinición que transforma el papel del Estado en la sociedad, para dar paso al juego de la economía de mercado, no a un mayor intervencionismo estatal que tiene sus límites de eficacia con el agotamiento de la economía estatizada que se proclamó al amparo de la justicia social y los arreglos corporativos. La reforma económica del Estado precede a los cambios políticos; la institucionalidad democrática se nutre de esos elementos. La nueva institucionalidad del país toma distancia de los valores del autoritarismo, porque la recuperación de la vida privada, la ampliación de los espacios públicos, el auge de los grupos sociales y el aumento de la competencia política son factores que obligan a que el Estado precise con claridad las formas y modos de regulación para que la sociedad y las fuerzas productivas se desarrollen con mayor certidumbre.

Desde finales de los años noventa y hasta la fecha, las transformaciones del Estado mexicano apuntan a la existencia de más equilibrios dinámicos que dan como resultado un ambiente económico y político orientado a la democratización del poder. La recuperación y el fortalecimiento de las libertades civiles y políticas es un elemento decisivo para entender el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, al igual que de sus instituciones políticas como los partidos políticos. Así, lo público y la política se recuperan como espacios de la sociedad, y ésta, con sus acciones colectivas, gana terreno para proclamar las banderas de la autonomía y la autogestión que tienden a fortalecer al tercer sector –ni Estado ni mercado– que tiene sus capacidades y recursos propios para desarrollarse. No más Estado tutelar ni gobierno mediatizador, son ahora reclamos públicos e institucionales que se han formalizado hasta reconocer la existencia de una sociedad activa, contestataria y organizada, la cual ha conseguido ganar espacios que le fueron expropiados por el poder político. Lo público y la política se han descentralizado para frenar las formas del burocratismo administrativo, dando cabida a la expresión plural y productiva de una sociedad que recupera su derecho de iniciativa para demandar mejores acciones públicas.

Las reformas institucionales que México ha presentado en las tres últimas décadas bien pueden agruparse en cuatro grandes núcleos, a saber: 1) la disminución sensible del gasto público; 2) un proceso de liberalización; 3) inserción al contexto y organismos mundiales, y 4)

disminución de las funciones estatales, vía desmantelamiento de las empresas del Estado, liquidación, fusión y privatización. La búsqueda de la modernización o innovación del Estado a través de las reformas del Estado son la apología del cambio institucional. Empero, queda claro que la reforma del Estado, hasta el momento no ha tocado la estructura administrativa del gobierno para una gobernabilidad democrática; esto es, la institucionalización de la administración pública se ha quedado en intentos de homogeneizar las organizaciones públicas y sus propios procesos a través de la utilización o incorporación en el lenguaje administrativo de ciertos conceptos o preceptos.

El vínculo entre la escala estatal y nacional es mutuamente estructurante. Por una parte, lo que acontece en el plano de las entidades no se puede entender sin el contexto nacional; sin embargo, el plano más general está conformado también por lo que sucede en los planos subnacionales o estatales, pues poseen ciertos grados de libertad para obrar en un margen condicionado, pero no determinado.

El supuesto inicial de que la gobernanza se constituye hoy en día como una alternativa para lograr la gobernabilidad a través de la revaloración de la relación Estado-sociedad civil, como una explicación multidisciplinaria que desde distintas perspectivas de las ciencias sociales intenta conectar varios elementos que configuran la estabilidad política en un contexto complejo, se comprueba satisfactoriamente al observar que la instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan a los cambios políticos, es un elemento indispensable en la construcción de una gobernanza democrática. Cuando nos referimos a cambios políticos hemos de incluir al Partido Revolucionario Institucional, en virtud de la recuperación de posiciones electorales, ese partido se ha venido adaptando a las condiciones de competencia que imponen los gobiernos de oposición. Si bien guardan prácticas tradicionales del ejercicio del poder (como es el caso del clientelismo político, manifiesto en la creación de innumerables dependencias y organismos y la movilidad de los funcionarios), han intentado introducir cambios novedosos al menos en los sistemas administrativos.

La ambigüedad que se genera en los contextos institucionales se reduce cuando existe un diseño institucional claro, conocido y practicado por todos. Pero, para que las reglas de funcionamiento y comportamiento organizacional se acaten, es necesario tener confianza en las instituciones. La confianza es un elemento fundamental para obe-

decer las normas y las reglas. El imperio de la ley es una restricción indispensable para asegurar las acciones gubernamentales.

La construcción de ese marco institucional de referencia compartido por todos es una tarea que están tratando de emprender los gobiernos locales de México. Pero existen limitaciones que han impedido que reformas como la administrativa, se realicen de manera integral. Una de ellas es considerar que para cada reforma administrativa deba existir un ordenamiento legal, lo cual complica y entorpece el proceso de reforma.

No entender las reformas administrativas como procesos de adaptación a los cambios del contexto institucional y querer generar cambios radicales, es otro de los problemas que impiden poner en práctica la reforma; es decir, no considerar tanto los cambios como la estructura anterior o los senderos trazados tratando de aprovecharlos y readecuarlos para continuar las reformas. Consideraciones de índole política son una restricción de la mayor importancia para emprender las reformas. Aquí entra en juego la visión de los actores que gobiernan sobre qué conviene no sólo para hacer más eficiente la administración, sino para asegurar una continuidad de su partido en el gobierno local, es decir, las ideas que generan cambio en la percepción de la política y con ello nuevas estrategias.

Esto constituye una importante limitación en profundizar las políticas porque intervienen variables ajenas al mero desarrollo de la organización administrativa y tienen que ver con clientelas políticas y económicas que apoyan y sostienen a los grupos en el poder. Las ocasionales incursiones de la política en la reforma administrativa no han conducido al desarrollo de una capacidad institucional general para llevarla a cabo. Lo anterior nos puede ayudar a entender por qué las reformas administrativas han sido limitadas y no han abordado el principal aspecto de una reforma. En cualquier caso, la preocupación por la reorganización de la administración ha estado presente en la administración, sea por realizar cambios, si bien limitados o, como señalan March y Olsen, con el propósito de dar seguridad a los observadores sobre la pertinencia de las acciones, más que a influir realmente en ellas.

Así, unas sociedades complejas y dinámicas requieren de un análisis no sólo con una visión actual y retrospectiva, sino la potenciación de su futuro en relación con su administración pública. En con-

secuencia, el ejercicio de comparación continúa siendo necesario para arribar a ese futuro deseable y se reafirma la idea de que debe existir una política administrativa explícita, conductora de los cambios administrativos, por lo que se intentará abordar estos problemas para dejarlos en la mesa de discusión: 1) las orientaciones del cambio deliberado se caracterizan por una democratización de la administración pública, la modernización del aparato público y del sistema político y la racionalidad política; 2) la visión del cambio deliberado es de tipo gradual, incremental e histórico; las relaciones de poder y la interrelación entre los sistemas y subsistemas posibilitan una democracia efectiva, una democracia de corte social, que es, a su vez, un factor central en la prospectiva del aparato público y de las formas de hacer política; 3) la institucionalización de la racionalidad se presenta por la vía de la redistribución del poder, del paso de formas organizativas jerárquicas y piramidales a estructuras flexibles, con una mayor participación del destinatario en la administración de lo público y una revaloración de las zonas de poder y de las zonas de trabajo de los servicios públicos, que es el objeto de la administración; 4) en el aspecto instrumental del proyecto modernizador, la creación de comisiones de modernización administrativa se puntualiza, desde el punto de vista político, en el espacio en el que se desarrollan relaciones de poder entre los distintos grupos político-administrativos; 5) las variables articuladoras del cambio institucional deliberado se traducen en la democratización del aparato público en el sentido de propiciar y provocar una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión y operación, y 6) el proyecto de modernización del aparato público tiene como líneas centrales de análisis las siguientes: cultura publiadministrativa, eficacia productiva, eficacia social, liderazgo proactivo y visionario, redistribución del poder y descentralización, orientación teleológica, especialización funcional, racionalización procedimental, profesionalización y dignificación de la función pública, eficacia funcional, institucionalización de la racionalidad, sistemas temporales y adaptables, gestión moderna por políticas públicas, administración especializada, control de eficacia funcional y democratización de la administración pública.

Por otra parte, y bajo este esquema, debe considerarse que es necesario institucionalizar una política pública administrativa permanente, sostenida, sistemática e integral, que cumpla las siguientes caracte-

terísticas: lograr un desarrollo administrativo que genere como resultados la adaptación plena de la administración pública a las condiciones del entorno político, social y económico; optimización de su contribución al fortalecimiento de la democracia; una estrecha vinculación entre la administración pública y las demandas de los ciudadanos, que promueva la participación social efectiva, que esté conectada con la realidad, que tenga una visión totalizadora del fenómeno político-administrativo, que parta de un diagnóstico apropiado de los problemas estructurales, que le permita al aparato público identificar los cursos de acción alternativos existentes y a la prognosis de sus posibles resultados, que permita mejorar la calidad de vida, que sea una mediación condicionante para el cumplimiento de las otras políticas públicas necesarias para institucionalizar el bienestar de la sociedad.

La pauta marcada por el Consenso de Washington, en la línea de soluciones e instituciones únicas para problemas diferentes, ha mostrado una alta ineficacia, aceptada incluso por una parte de las instituciones financieras internacionales. Las modificaciones estructurales de las naciones son producto de una compleja interrelación de condiciones globales y nacionales, pero nunca determinadas unilateralmente ni en el sentido único de lo supranacional hacia abajo. Y esta misma afirmación se puede trasladar al plano de los cambios políticos, sociales y económicos de escala estatal.

A pesar de que se ha comentado que la gobernanza no es una escuela unificada, ello no sugiere que sus aportaciones no sean notables en el campo disciplinario de la administración pública, y en hacerles evidentes y de utilidad en el análisis de la agenda pendiente del Estado mexicano, como ha sido analizado en el desarrollo de este trabajo, bajo los aspectos de: 1) la necesaria implementación de una reforma administrativa; 2) reformas patrimoniales que atiendan la transparencia institucional del Ejecutivo, Legislativo y Judicial; 3) la implementación de una política judicial que dé certeza en la administración de justicia; 4) reformas sociales que den como consecuencia una política social estable, y 5) reformas al sistema electoral que contemplen nuevos esquemas de participación y representación. En un país en transición, como México, con arreglos que apuntan a un nuevo diseño institucional, es trascendente analizar la vitalidad de la agenda pendiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- (2007), “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”. *XII Congreso Internacional del CLAD*, Sto. Domingo, 30 de octubre/2 de noviembre.
- (ed.) (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Angel Porrúa.
- Alcántara Sáez, Manuel (2011), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE.
- Alexander, Jeffrey (1994), “Las paradojas de la sociedad civil”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, noviembre, Madrid, UNED-UAM/Iztapalapa.
- Almond, Gabriel (1999), *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.
- Almond, Gabriel y Bingham Powell (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1970), *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Andersen, Jorgen (1993), *Goul, Sources of Welfare-State Support in Dinmark: Selfinterest or Way of Life*, Dinmark in Hansen.
- Apter, David (1974), *Una teoría política del desarrollo*, México, FCE.

- Aquino, Santo Tomás de(2004), *Tratado de la ley, tratado de la justicia, gobierno de los príncipes*, México, Porrúa.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Areilza Carvajal, José María de (1996), *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- Arenilla Sáez, Manuel (coord.) (2010), *La administración pública entre dos siglos*, Madrid, INAP.
- (dir.) (2011), *Crisis y reforma de la administración pública*, España, Netbiblo.
- Aristóteles (1932), *La política*, Francia, Casa Editorial Garnier Hermanos.
- Arroyo, Jesús y Antonio Sánchez (2007), “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en Enrique Cabrero (coord.) (2007), *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Ávila Carrillo, Enrique y Humberto Martínez Brizuela (1990), *Historia del movimiento magisterial (1910-1989): democracia y salario*, México, Quinto sol.
- Ayala Espino, José (1992), *Límites del Estado. Límites del mercado*, México, INAP.
- (1996), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- Baena del Alcázar, Mariano (2010), *Manual de ciencia de la administración*, Madrid, Síntesis.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington DC, Banco Mundial.
- Barber, Benjamín (2000), *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, España, Paidós.
- Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE.
- (2003), *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, FCE.
- Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (coords.) (2011), *Gobernanza. Teoría y practicas colectivas*, Barcelona, Anthropos-UAM.

- Bautista Say, Juan (1821), *Tratado de economía política*, Madrid, Imprenta de Don Francisco Martínez Dávila.
- Bazdresch, Miguel (2007), “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero (coord.) (2007), *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Bergara, Mario y Rafael Sanseviero (coords.) (2001), *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*, Uruguay, Trilce.
- Berman, Marshall (1988), *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México, Siglo XXI.
- Bertalanffy, Ludwig Von (1977), “La teoría general de sistemas. Una revisión crítica”, en Gildardo Campero y Juan Vidal (1977), *Teoría general de sistemas y administración pública*, Costa Rica, EDUCA.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Blau, Peters y Marshall Meyer (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, Random House.
- Bobbio, Norberto (1994), *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE.
- (2002), *Liberalismo y democracia*, México, FCE.
- y Michelangelo Bovero (1985), *Origen y fundamentos del poder político*, México, Enlace-Grijalbo.
- Bodin, Jean (1997), *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos.
- Boltvinik, Julio (2006), “Conceptos y medidas de pobreza”, en Julio Boltvinik y Enrique Hernández (2006), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.
- Bonnin, Jean Charles (2004), *Principios de administración pública*, México, FCE.
- Borja, Jordy (1997), “El impacto de la globalización sobre la estructura espacial y social de las ciudades”, en Manuel Castells y Jordy Borja (1997), *Local y global*, Madrid, Taurus.
- Börzel, Tanja. (1998), “Organizing Babilón. On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, vol. 76, verano.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial.
- Breña, Roberto (2000), “El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social”, en *Foro Internacional*, vol. 40, núm. 3 (161) (jul.-sept.), México, El Colegio de México.

- Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007), *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Cadena Inostroza, Cecilia (2005), *Administración pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa.
- Calame, Pierre (2009), *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*, Chile, LOM.
- Calderón, Francisco (2007), “Neopopulismo latinoamericano”, en *Bien Común*, año 13, núm. 152, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.
- Cancino, César y Israel Covarrubias (coords.) (2007), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cancino, César (2000), *La transición mexicana 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- (2009), “El voto de castigo”, en *El Universal*, 17 de abril, en <www.Eluniversal.com.mx/notas/591760.html>, consulta: 08 de diciembre de 2009.
- (coord.) (1997), *Gobierno de partidos en América Latina. Un estudio Comparado*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- (coord.) (1998), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- (2000), *La transición mexicana, 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- (2010), *La revuelta silenciosa. Democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-CEPCOM-Asociación Latinoamericana para el Estudio de la Democracia.
- (coord.) (1997), *Gobiernos y partidos políticos en América Latina. Un estudio comparado*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.

- (coord.) (1998), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cardoso, Fernando y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Cardoso, Fernando (1973), *Problemas del subdesarrollo latinoamericano*, México, Nuestro Tiempo.
- Castrejón Diez, Jaime (1995), *La política según los mexicanos*, México, Océano.
- Castells, Manuel (1977), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- (1981), *Crisis urbana y cambio social*, Madrid, Siglo XXI.
- (1988), *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI.
- (1997), “El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informacional”, en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel.
- Catala, Joan Prats (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, INAP.
- Cedillo Delgado, Rafael (2006), “La alternancia política en los municipios del Estado de México”, en *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Chaqués Bonafont, Laura (2004), *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.
- Chiavenato, Adalberto (1997), *Introducción a la teoría general de la administración*, Colombia, McGraw-Hill.
- Cisneros, Armando (1997), “Liberalismo y Estado social: dos programas recuperables para la ciudad”, en *Anuarios de Espacios Urbanos*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto (2003), “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, septiembre, México, CIDE.
- Com. 428 Bruselas, 03/08/2010 (2000), *El libro blanco sobre la gobernanza europea*.

- Concha Malo, Miguel (coord.) (1994), *Los derechos políticos como derechos humanos*, México, CIIH-UNAM-La Jornada.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (1990), *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- Cosío Villegas, Daniel (1982), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Crespo, José Antonio (1995), *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa calpe-CIDE.
- Crozier, Michel (1989), *Estado moderno, Estado modesto*, México, FCE.
- D'Ascoli, Carlos Alberto (1973), *Los instrumentos de la política comercial*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela.
- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Dahl, Robert (2008), *La igualdad política*, México, FCE.
- Deutsch, Karl (1998), *Política y gobierno*, México, FCE.
- Dos Santos, Teotonio (1970), *Dependencia y cambio social*, Chile, Universidad de Chile.
- Dotson, Floyd y Lillian Dotson (1988), "La estructura ecológica de las ciudades mexicanas", en Mario Bassols *et al.* (1988), *Antología de sociología urbana*, México, UNAM.
- Downs, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- Ducci, María Elena (1989), *Introducción al urbanismo. Conceptos básicos*, México, Trillas.
- Duran, Patrice (1999), *Penser l'action publique*, París, LGDJ.
- Durkheim, Émile (1997), *La división del trabajo social*, España, Colofón.
- Easton, David (1996a), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (comp.) (1996b), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Echart, Enara y Juana Bengoa (coords.) (2005), *Alianzas contra la pobreza. Las acciones de las ONGD para alcanzar los objetivos del milenio*, Madrid, Catarata.
- Elias, Norbert (1988), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE.

- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (2006), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE.
- Erikson, Robert (1987), *The Scandinavian Model: Welfare State and Welfare Research*, Nueva York, Sharpe.
- Escobar Delgado, Jéssica Lorena y Jesús Salvador Jiménez Rivera (2012), “Urbanismo y sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano de la ZMVM”, en *Revista Digital Universitaria* [en línea]. 10 de julio 2009, vol. 10, núm. 7, consulta: 22 de septiembre de 2012. Disponible en internet: <<http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art40/int40.htm> ISSN: 1607-6079>.
- Espejel Mena, Jaime (2004), *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública*, México, UAEM.
- Espejel Mena, Jaime y Misael Flores Vega (2012), *Consideraciones sobre la sociedad civil*, México, Fontamara.
- Espejel Mena, Jaime, Misael Flores Vega y José Luis Rodríguez Mena (2010), *Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública*, México, IAPEM.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2000), *Alternancia política y gestión pública*, México, Plaza y Valdez.
- Esquivel Solís, Edgar (2008), *Sociedad civil y poder político en México. Un análisis (1980-2005)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ferguson, Adam (1974), *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Frank, André Gunder (1992), *El subdesarrollo del desarrollo. Un ensayo autobiográfico*, Caracas, IEPALA.
- Furtado, Celso (1964), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Galbraith, John Kenneth (1996), *Una sociedad mejor*, Barcelona, Crítica-Grijalbo.
- (1998), *Historia mundial de la economía*, Barcelona, Ariel.
- García Méndez, José Ramón (1989), *Política económica y deuda externa en América Latina*, Madrid, IEPALA.
- García, Sergio (coord.) (1997), *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, México, Demos-FAM-IAP.
- Garrido, Luis Javier (2005), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI.

- Gomà, Richard e Ismael Blanco (2002), “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, *VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Lisboa, Portugal, octubre.
- González Casanova, Pablo (1990), *La democracia en México*, México, Era.
- (coord.) (1993), *Las elecciones en México. Evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI.
- González Morfín, Efraín (2001), *Subsidiariedad*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social.
- Gore, Al (1995), *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex.
- Gracia Sain, Amalia (2004), “El poblamiento de la zona metropolitana de la ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 24, junio, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Guerrero Orozco, Omar (1995), *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.
- Günther, Jakobs y Manuel Cancio Meliá (2003), *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas.
- Habermas, Jürgen (1984), *Ciencia y técnica como ideología*, Madrid, Tecnos.
- (1985), *Conciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Pennínsula.
- (1990a), *Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista*, España, Taurus.
- (1990b), “Modernidad versus posmodernidad”, en Josep Picó (comp.), *Modernidad y posmodernidad*, México, Alianza.
- (1993), *Teoría y praxis*, México, Rei.
- (1994), *Ensayos políticos*, Barcelona, Península.
- (2000), *Perfiles filosóficos-políticos*, Madrid, Taurus.
- (2005), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- (2008), *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Katz Ediciones.
- Ha-Joon, Chang (1997), *El papel del Estado en la economía*, México, Planeta.
- Hall, Peter (1996), *Cities of Tomorrow*, Blackwell Publishers, Oxford, United Kingdom.

- Havel, Václav (1991), *La responsabilidad como destino*, México, FCE.
- Helem, Dieter (1989), *The Economics Border of the State*, Oxford University Press.
- Hergenhan, Jutta (2001), “Quelle gouvernance pour l’ Union européenne après Nice”, en *Eurocities Magazine*, núm. 13.
- Hernández Chávez, Alicia (1994), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE.
- Hooghe, Liesbet (dir.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós.
- INEGI (1990), *IX censo de población y vivienda*, México, Distrito Federal. INEGI.
- (2000), *X censo de población y vivienda*, Aguascalientes, México. INEGI.
- (2005), *II conteo de población y vivienda*, Aguascalientes, México. INEGI.
- (2012), “Censo de población y vivienda 2010 - Estados Unidos Mexicanos Resultados Preliminares” (PDF). Consulta: 22 de septiembre-de diciembre de 2012.
- (2010), *XI Censo de población y vivienda*. Aguascalientes, México, INEGI.
- Instituto Electoral del Estado de México (2012). *Planillas ganadoras de ayuntamientos 2009* <http://www.ieem.org.mx/com2009/INTEGRA_AYUNTAMIENTOS_2009.pdf>, recuperado el 15 de enero.
- Instituto de Administración Pública (1996), *Revista de Administración Pública*, núm. 91, México, INAP.
- Iracheta Cenocorta, Alfonso (2003), “Gobernabilidad en la zona metropolitana del valle de México”, en *Papeles de Población*, núm. 36, abril-junio, México, UAEM.
- Jessop, Bob (1995), “The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change”, *Economy and society*, vol. 24, núm. 3, 1995.
- Kant, Immanuel (2004), *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, México, Porrúa.

- Kast, Fremont y James Rosenzweig (1977), “La perspectiva moderna. Un enfoque de sistemas”, en Gildardo Campero y Juan Vidal (1977), *Teoría general de sistemas y administración pública*, Costa Rica, EDUCA.
- Katz, Richard S. y Peter Mair (1997), “Chanhing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, en Peter Mair (1997), *Party System Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (2000), “La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción”, en *Finanzas y desarrollo*, Washington DC, FMI.
- Keynes, John (1984), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.
- Klijn, Elko (1998), “Policy Networks: An Overview”, en Julius Michael, Kickert Walter y Johannes Franciscus Maria Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP.
- (1992), *Rediseñando al Estado en América Latina*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD).
- (2001), *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, INAP.
- Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16. España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.
- (dir.) (1993), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Lasswell, Harold (1992), “La orientación hacia las políticas”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.) (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lechner, Norbert (1996), “La política ya no es lo que fue”, en *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio-agosto, Caracas.
- Lechner, Norbert *et al.* (coords.) (2005), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdez.
- Lefort, Claude (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva visión.

- (2004), *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, México, Anthropos.
- (2007), *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder.
- Levy, Pierre (1999), *¿Qué es lo virtual?*, Barcelona, Paidós.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.*
- Linz, Juan (1990), “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, Madrid, CIS.
- (1996), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- y Arturo Valenzuela (comps.) (1997), *Las crisis del presidencialismo. I perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza.
- Lipset, Seymour Martin (1987), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, México, Tecnos.
- Luhmann, Niklas (1996), *Introducción a la teoría de sistemas*, México, Anthropos, Universidad Iberoamericana, ITESO.
- (1997a), *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*, Barcelona, Paidós.
- (1997b), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México, Universidad Iberoamericana-Anthropos.
- (1998a), *Teoría de los sistemas sociales*, México, Universidad Iberoamericana.
- (1998b), *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta.
- (2002), *Teoría política en el Estado de bienestar*, España, Alianza.
- (2006), *La sociedad de la sociedad*, México, Herder-Universidad Iberoamericana.
- Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky (comps.) (1999), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE.
- Liotard, Jean-Francois (1990), *La condición posmoderna*, México, Rei.
- (1999), *La posmodernidad*, Barcelona, Gedisa.
- Maestre, Agapito (1994), *El poder en vilo. A favor de la política*, Madrid, Tecnos.
- March, James y Johan Olsen, (1993), “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Zona Abierta*, núm. 63-54, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.

- (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE.
- Marshall, Thomas Humphrey (1997), “Ciudadanía y clase social”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, Madrid.
- Marshall, Thomas Humphrey y Tom Bottomore (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.
- Martínez Rodríguez, Antonia (2000), “Transición política”, en Laura Baca Olamendi *et al.* (comps.) (2000), *Léxico de la política*, México, FLACSO-FCE.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Benito Nacif Hernández (2006), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE.
- Mayntz, Renate (1993), “Governing Failure and the Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm”, en Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, CLAD.
- (2002), “Los Estados nacionales y la gobernanza global”, en *Reforma y Democracia*, núm. 24, Caracas, CLAD.
- (2005), “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en Agustí Cerrillo I. Martínez, (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- Medina Plascencia, Carlos (2004), *Ahora es cuando*, México, Océano.
- Méndez, Luis (2008), “Neoliberalismo y derechización en México (1983-2008)”, en *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 149, mayo-junio, México, UAM-Azcapotzalco.
- Merquior, José Guilherme (1997), *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE.
- Metcalfé, Les y Sue Richards, (1990), *Improving Public Management*, Londres, Sage.
- Mill, John Stuart (1969), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrero Hermanos.
- Mills, Charles Wright (1991), *La élite del poder*, México, FCE.
- Mintzberg, Henry (2002), *La estructura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Mishra, Ramesh (2000). “El Estado de bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de

- los noventa”, en Rafael Muñoz de Bustillo (ed.), *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, España, Alianza.
- Molina, José Luis, (2001), *El análisis de redes sociales*, Barcelona, Bellaterra.
- Molyneux, Maxime (2000), “Ciudadanía y política social en perspectiva comparada”, en Sergio Reuben Soto, *Política social. Vínculo entre Estado y sociedad*, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (2009), *Democracias y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Motta Roberto, Paulo (1990), *Innovación y democratización de la gestión pública*, Venezuela, CLAD.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (2000), “Retos y restricciones del Estado de bienestar en el cambio de siglo”, en Rafael Muñoz de Bustillo, *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, España, Alianza.
- Nioche, Jean Pierre (1982), “Science administrative management et public et analyse des politiques publiques”, en *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 24, octubre-diciembre, Francia.
- Nolte, Detlef (1991), “Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo”, en Detlef Nolte (ed.) (1991), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Nueva sociedad.
- North, Douglass C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Nozick, Robert (1990), *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, CNCA-Alianza.
- Olias de Lima, Blanca (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- Olson, Mancur, (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa.
- Olvera, Alberto (coord.) (1999), *La sociedad civil*, México, El Colegio de México.

- Ornelas Delgado, Jaime (1995), “Algunos efectos sociales del neoliberalismo en México”, en *Papeles de Población*, núm. 008, julio-septiembre, México, UAEM.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika.
- (2002), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Ospina Bozzi, Sonia (1993), “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. I, enero-junio, México, CIDE.
- Oszlak, Oscar (1997), “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 9 Caracas, CLAD.
- Pampel, Fred y John Williamson (1989), *Age, Class, Politics and the Welfare State*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Pardo, María del Carmen (1992). “La experiencia reformista mexicana”, en María del Carmen Pardo (coord.) (1992), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, INAP.
- Park, Robert Ezra (1988), “La ecología humana”, en Mario Bassols *et al.* (1988), *Antología de sociología urbana*, México, UNAM.
- Parker, Barry y Raymond Unwin (1980), *Architecte Urbaniste*, Gran Bretaña, Town Planner.
- Parnreinter, Christof (1988), “La Ciudad de México: ¿una ciudad global?”, en *Anuarios de Estudios Urbano*, UAM-Azcapotzalco.
- Pascual Esteve, José (2011), *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino.
- (2000), *La democrazia exigente*, España, Alianza.
- Perelli, Carina (1995), “La personalización de la política. Nuevos caudillos, *outsiders*, política mediática y política Informal”, en Carina Perelli *et al.* (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, CAPEL-IIDH.
- Pérez Díaz, Víctor (2003), *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza.
- Peters, Guy (1995), *La política de la burocracia*, México, FCE.

- y Jon Pierre (2005), “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Agustí Cerrillo I. Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- (2005), “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”, en Agustí Cerrillo I. Martínez (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- Petrizzo Páez, Mariángela (2003), *Redes e institucionalización: vinculando evidencias y redes de políticas*, España, Universidad Ortega y Gasset.
- Pettigrew, Andrew (1979), *The Creation Organizational Cultures*, Bélgica, ESIAM.
- Picó, Josep (comp.) (1990), *Modernidad y posmodernidad*, México, Alianza.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Londres, Macmillan Press.
- Pimienta, Carlos César (1994), “Aspectos resentes da orgaanizacao e das poitticas de modernizacao da funcao pública federal”, en *Revista de Administracao Pública*, núm. 28, abril, Río de Janeiro.
- Powell, Walter y Paul Dimaggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Prats Catala, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo*, Madrid, INAP.
- Przeworski, Adam (1990), *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Rafaella Nanneti (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1997), *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada / Universidad de los Andes.
- Ramos, Ángel Martín (ed.) (2004), *Lo urbano*, Barcelona, Universidad Politécnica de Catalunya.
- Rawls, John (1997), *Teoría de la justicia*, México, FCE.
- Reissman, Leonardo (1972), *El proceso urbano: las ciudades en las sociedades industriales*, Barcelona, Gustavo Gili.

- Rendón Corona, Armando (2006), “Justicia distributiva: el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, primer semestre, año/vol. 2, núm. 1, UAM-Iztapalapa.
- Requena Santos, Félix (1989), “El concepto de red social”, *Reis*, núm. 48, Madrid, CIS.
- (2008), *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Revels Vázquez, Francisco (2009), *Los estudios sobre las elecciones y los partidos políticos en el Estado de México*, México, IEEM (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática, núm. 7).
- Rhodes, Rod (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- y David Marsh (1994), “Policy Networks: ‘Defensive’ Comments, Modest Claims and Plausible Research Strategies”, *Conference Paper, Political Studies Association, Annual Conference*, University of Swansea, abril.
- Rodríguez Vidrio, Fabiola (1995), “Hacia nuevas formas de liderazgo” en *Gestión y estrategia*, México, UAM.
- Rosanvallon, Pierre (2007), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- Rose, Richard (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, INAP.
- Rousseau, Jean-Jacques (1997), *El contrato social*, Barcelona, Alta-ya.
- Rustow, Dankwart Alexander (1992), “Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico”, en Mauricio Merino Huera (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPyAP-Conacyt.
- Saavedra, Fernando (coord.) (2011), *Dinámicas territoriales en la ciudad de México y su periferia*, Cuaderno de trabajo, México, FLACSO.
- Sahuí, Alejandro (coord.) (2009), *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.
- Sánchez Bernal, Antonio (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés.
- Sartorius, Nicolás (dir.) (2010), *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*, Madrid, Fundación Alternativas.

- Schumpeter, Joseph Alois (1952), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.
- Secretaría de Gobernación (2011), *Directorio de organizaciones de la sociedad civil*, <<http://organizacionesportales.segob.gob.mx/directoriouaos/exportEdo.php>>, recuperado el 26 de diciembre.
- Sedesol/INEGI/Conapo (2009), *Zona Metropolitana del Valle de México*. Toluca, Gobierno del Estado de México/Coespo.
- Sen, Amartya (2012), *La idea de la justicia*, México, Taurus.
- Sica, Paolo (1981), *Historia del urbanismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Sismondi de Sismonde, J.C.L (1827), *Nouveaux principes d'économie politique; ou De la richesse dans ses rapports avec la population*, París, Delaunay Libraire.
- Smelser, Neil, (1999), *Teoría del comportamiento colectivo*, México, FCE.
- Smith, Adam (1997), *La teoría de los sentimientos morales*, Madrid, Alianza.
- Sobrino, Jaime (2011), *La urbanización en el México contemporáneo*, Reunión de expertos: “Población Territorio y Desarrollo Sostenible”, Santiago, CEPAL.
- Sorensen, Georg (2011), *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch.
- Thoenig, Jean-Claude (1997), “Política pública y acción pública” en *Gestión y política pública*, vol. VI, núm. I, primer semestre, México, CIDE.
- (2004), “La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas”, en María del Carmen Pardo (2004), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Tilly, Charles (2010), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (comp.) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Tocqueville, Alexis (2011), *La democracia en América*, México, FCE.
- Tomic, Blas (1987), *Participación popular y desarrollo en la base*, Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Torres, Blanca (comp.) (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.

- Unikel, Luis (1972), *La dinámica del crecimiento de la ciudad de México*, México, Fundación para Estudios de la Población, AC.
- (1975), “Políticas de desarrollo regional en México”, en *Revista Demografía y Economía*, vol. 9, núm. 2 (26), México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos.
- y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- (2010), *Nuevas racionalidades de la gestión pública*, México, IAPEM.
- Vargas Paredes, Saúl (2009), *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Vázquez García, Rafael (ed.) (2011), *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*, España, Universidad de Granada.
- Vilas, Carlos (1994), “Entre la democracia y el debilitamiento de los caudillos electorales de la posmodernidad”, en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coords.) (1994), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, UAM/Instituto Mora.
- (2003), “¿Populismo reciclado o neoliberalismo a secas? El mito “neopopulista” latinoamericano”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 3, mayo-agosto, Venezuela, Universidad Central de Venezuela.
- Von Justi, Juan Enrique (1996), *Ciencia del Estado*, México, IAPEM.
- Weber, Max (1998), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Welp, Yanina y Laurence Whitehead (comps.) (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, FCE.
- Weyland, Kurt (1997), “Neopopulismo y neoliberalismo en América Latina: afinidades inesperadas” en *Pretextos*, núm. 10, Madrid.
- Wirth, Louis (1988), “El urbanismo como forma de vida”, en Mario Bassols *et al.* (1988), *Antología de sociología urbana*, México, UNAM.
- Wolfe, Alan (1990), *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC.

- (1992), *Governance and Development*, Washington DC.
- Zambrano, María (1992), *Persona y democracia. La historia sacrificial*, Barcelona, Anthropos.
- Zermeño, Sergio (1974), *El movimiento estudiantil de 1968*, México, Siglo XXI.
- Ziccardi, Alicia (2003), “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

ÍNDICE

Introducción	9
I. El Estado y su administración pública	21
1. Presentación	21
2. Estado de bienestar y administración pública	22
3. Estado gerencial y gerencia pública	37
4. Estado cívico y gobernanza	51
5. Nota final	63
II. Democracia, gobernanza y nueva ciudadanía	69
1. Presentación	69
2. Democracia y gobernabilidad	71
3. Gobernanza y representación	83
4. Gobernanza democrática y ciudadanía	86
5. Ciudadanía y capital social	90
6. Nota final	95
III. Las facetas de la gobernabilidad: eficiencia política y administrativa del Estado	99
1. Presentación	99
2. El gobierno como sistema	100
3. Eficiencia política y administrativa en el gobierno ..	103
4. Eficiencia institucional en el gobierno: confianza y valor instituyente	108
5. Nota final	114
	295

IV.	El carácter multifacético de la gobernanza.	119
	1. Presentación	119
	2. La agenda de la administración pública	121
	3. La naturaleza de la gobernanza	127
	4. La configuración de una gobernanza	133
	5. Las redes como acción pública de la gobernanza.	136
	6. Gobernanza subsidiaria	140
	7. Nota final	145
V.	Consideraciones sobre la gobernanza global y la sociedad local	147
	1. Presentación	147
	2. La gobernanza global	148
	3. La gobernanza local	153
	4. Gobernanza, solidaridad y sociedad	159
	5. Nota final	167
VI.	Gobernanza, acción pública y redes de políticas. Elementos para su análisis	169
	1. Presentación	169
	2. Fuentes de la acción pública.	172
	3. La emergencia de la gobernanza y la acción pública	178
	4. La acción pública y las redes de políticas	185
	5. Nota final	192
VII.	Gobernabilidad metropolitana: orientación de los procesos urbanos de las metrópolis.	195
	1. Presentación	195
	2. La gobernabilidad y gobernanza	196
	3. Urbanismo y urbanización	201
	4. Enfoques del urbanismo: gobernabilidad y gobernanza urbana	204
	5. Orientación de los procesos urbanos: urbanización y desarrollo regional en México.	211
	6. Gobernabilidad y gobernanza metropolitana	214
	7. Nota final	217

VIII. La administración pública de los gobiernos locales y el desarrollo político en el Estado de México	221
1. Presentación	221
2. Fuentes del desarrollo político	222
3. La administración pública y el desarrollo político en México.	230
4. Emergencia del desarrollo político municipal en el Estado de México	237
5. Nota final	245
Consideraciones finales.	251
Bibliografía	275

