



Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública

Ricardo Uvalle Berrones

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

Resumen: El contenido del artículo versa sobre la importancia de los espacios públicos, tareas del Estado y utilidad de la gestión pública, entendida como un instrumento de gobierno. Las nuevas realidades que viven las organizaciones públicas implica que deben revisar, actualizar y desarrollar capacidades de gobierno, que favorezcan la estabilidad de la sociedad, convivencia armónica de los opuestos y búsqueda de respuestas que contribuyan a fortalecer los procesos de gobernabilidad democrática. Las democracias contemporáneas reclaman eficacia institucional y consistencia como sistema de vida.

Palabras clave: Espacios públicos, gestión pública, gobierno, democracia, eficiencia institucional.

Abstract: *The present article is a discussion of the importance of public space, the State's tasks and the usefulness of public action as an instrument of government. The changed reality experienced by public organizations imply their obligation to inspect, update and develop government capacity that guarantee the stability of society, peaceful coexistence and the search for democracy and governability. Contemporary democracies demand institutional efficiency and consistency as a way of life.*

Key words: *Public space, government, state, democracy and governability, institutional efficiency.*

Fundamento

Los tiempos contemporáneos dan cuenta de sucesos, contextos y realidades, que influyen de manera significativa en el devenir de la sociedad y el Estado. La importancia de los actores sociales, económicos y políticos tiene alcance planetario y con ello los procesos se sitúan en una perspectiva de complejidad creciente y relaciones competitivas.

El mundo de ahora es más intenso, comunicado y entrelazado. La información fluye con velocidad vertiginosa y se distribuye a través de modernos sistemas tecnológicos, ocasionando reacciones inmediatas. Nada permanece oculto, dado que la difusión de los hechos es la constante que da fe de la conexión entre regiones, continentes, comunidades, Estados y sociedades.

En este sentido, los retos para gobernar realidades ineluctables, objetivas y cambiantes exigen la utilización de más y mejores recursos para responder, con visión institucional, a una dinámica que da vida a relaciones, actores, valores e intereses que forman parte de las estructuras, y sustentan el sentido de la vida social y estatal.

Las relaciones de la sociedad y el Estado no tienen un patrón fijo de referencia, pues son objeto de revisión y transformación. Son relaciones tensas, cooperativas e institucionales, las cuales acreditan una vida cambiante, no estática. Son vínculos que se gestan en estructuras diferenciadas, especializadas e interconectadas, referentes a un mundo que no tiene reposo y que tampoco disminuye su grado de hipercomplejidad.

Las relaciones Estado-sociedad se rigen por factores objetivos e históricos, que no siempre están al alcance de la voluntad de los gobiernos. Éstas provocan que las capacidades de dirección y coordinación pública se revisen continuamente, para que respondan a los problemas viejos y nuevos de la sociedad.

En efecto, las nuevas realidades como la globalización, apertura de las economías, internacionalización de los conflictos, turbulencias financieras, lucha contra la pobreza y el combate a la exclusión social¹ implican repensar las estrategias de gobierno, para asegurar la supervivencia y el desarrollo de las sociedades.

La búsqueda del desarrollo no es una tarea predeterminada o determinada. Tampoco es viable conseguirlo con macropolíticas que soslayan el dinamismo de los espacios locales. Menos aún, cuando se omite la realidad diferente y contrastante² de las sociedades. El

¹ "In addition, purely economic explanations for these shortcomings must be expanded in order to be able to arrive at appropriate policies. Reality has shown, for example, that the problems caused by unemployment are not merely those of a lack of income. There are psychological effects, loss of self esteem, less motivation to work, disruption of family relationships and social life, accentuation of gender inequalities and racial tensions, increase in illness and morbidity" (Kliksberg, 1998:11).

² Un ejemplo de la inequidad aguda y contrastante es América Latina: " We have thus looked at scale and depth of inequality in Latin America and looked briefly at some areas in which it is manifested. Since this is a trend which has been present throughout much of history of region and which produces the multiple regressive effects described in the above sections, the question naturally arises as to why it has worsened in the last two

desarrollo, entendido como el logro del crecimiento material de la sociedad, la distribución equitativa de la riqueza y el mejoramiento continuo en la calidad de vida, es el reto que los Estados tienen para asegurar su conservación sana, eficaz y productiva.

Sin embargo, no es factible alcanzar el desarrollo con políticas *estadocéntricas*. Los objetivos del desarrollo son tarea compartida que requiere de la participación coordinada de los factores de la producción, organizaciones civiles y agrupaciones sociales. La tesis de que los Estados lo son todo en la búsqueda del progreso, anula las iniciativas individuales y colectivas e impide que las capacidades privadas y públicas contribuyan a crear mejores condiciones de vida. Hoy los Estados son insustituibles para alcanzar el desarrollo, pero en términos estratégicos; es decir, no intervenir en áreas que no justifican su presencia.

La importancia del espacio público

Una lección de las décadas de intervencionismo creciente es que las dimensiones del Estado, son un elemento importante a considerar. El Estado que tiene una relación asimétrica en detrimento de la sociedad, no constituye un eje en favor del desarrollo, sino se erige en una carga y en mal público. Por ello, cuando la crisis del intervencionismo toca fondo, el espacio público reclama los sitios, energías, iniciativas y responsabilidades que pueden tener a su cargo las organizaciones civiles y ciudadanas.

Lo público reivindica lo que la sociedad sabe y puede hacer; se revitaliza con los ciudadanos que tienen interés en participar en los asuntos comunes. El vigor de lo público forma parte de la redefinición de lo estatal y lo social. Es, por tanto, un sistema de capacidades que articula diversas esferas, que pueden y deben contribuir al abordaje del interés colectivo.

Lo público representa una opción para reorientar la búsqueda del desarrollo, pues propicia el aprovechamiento de recursos, planes, políticas e instituciones susceptibles de conjugarse, a partir de la pluralidad creciente de la sociedad. Por ser un espacio diverso, nutrido y plural, lo público redefine los vínculos entre la sociedad y el Estado. En ningún momento es un conjunto de equivalencias estatales, sino que reclama su identidad con el concurso de esfuerzos y energías disímolas, que pueden articularse de modo consistente.

El despertar y la revitalización de lo público no es ninguna concesión del Estado a la sociedad. Por el contrario, constituye un reclamo puntual en el sentido de que los asuntos públicos no son monopolio de nadie y tampoco núcleo de intereses restringidos. Son asuntos que tienen cobertura amplia, múltiple y multidimensional, que dan cabida a preocupaciones orientadas hacia lo colectivo; aunque provengan de los espacios de la subjetividad privada, es decir, del mundo de lo tuyo y lo mío.

La relación de lo privado y lo público es un referente ineludible, para establecer fórmulas de cooperación en favor de lo público-social. Esta es la senda para que el Estado no se erija en el faraón de lo que acontece en las esferas de interés común. Lo público-social responde a los movimientos que tienden a la redistribución del poder, recursos y beneficios. También responde a las conductas que aspiran a que las relaciones entre la comunidad civil y la comunidad política no sean de alejamiento o confrontación, debido a la invasión de ámbitos de competencia. Lo público-social alude a formas y tipos de participación que, desde distintos ángulos, dan vida a los sistemas de co-gestión institucional.

Con el contenido civil, lo privado y lo público contribuyen a fomentar la participación organizada de los diversos grupos sociales, la cual es necesaria para evitar el desbordamiento administrativo y burocrático del Estado. A menor participación organizada, mayor presencia del Estado en la sociedad; pero una mayor presencia del Estado en la sociedad, tampoco significa la generación de resultados positivos ni condiciones más equitativas de vida.

En todo caso, el carácter público-constitucional, división de poderes, democratización, legitimidad, contrapesos, participación, representación, rendición de cuentas del Estado³, es el pilar para que la vida pública funcione a partir de valores compartidos, responsabilidades aceptadas y beneficios acreditados.

³ "Los ciudadanos se encuentran protegidos por el Estado cuando la estructura de gobierno incluye un sistema bien diseñado de pesos y contrapesos. Estos pesos y contrapesos tienen que ser horizontales, no solamente verticales: no sólo con jefes que auditen a sus subordinados, sino donde los principales y sus delegados se auditen entre sí. Este sistema puede funcionar eficazmente sólo cuando los organismos específicos tienen los incentivos adecuados para ejercer sus prerrogativas" (Przeworski, 1998:353).

De este modo, lo público se visualiza como la suma de opciones, ventajas, derechos y obligaciones que sustentan el vigor de la sociedad, con base en estructuras reconocidas, políticas aplicadas y actores dinámicos. Así pues, lo público retoma lo privado, social, estatal y gubernamental para reconocer que la comunicación y convivencia en la sociedad tiene varios frentes, que convergen en fórmulas de intercambio, recursos compartidos y la interacción organizativa e institucional.

Es incuestionable que el espacio público vive de la libre expresión de las ideas, debates, compromisos asumidos y argumentación esgrimida. Con lo público es factible diluir, con fines democráticos, la secrecía del Estado, pues al ser el lugar de lo común, da opción a convertirse en un modo de vida accesible, abierto, compartido y corresponsable. Es una forma de vida congruente con los postulados del republicanismo moderno —libertades, democracia, justicia—, que contribuye a la consolidación de la sociedad de ciudadanos.

Dicha sociedad implica la capacidad para reclamar derechos y asumir obligaciones, en el ámbito de un gobierno democrático⁴. Presupone deliberación, argumentación, comunicación y tolerancia. Señala que las instituciones y la institucionalidad son fruto de aportaciones colectivas y de valores, que son compartidos de acuerdo con la convicción y la toma de conciencia. Es el testimonio de cómo la maduración de lo público-social alcanza un grado de desarrollo, fincado en la convivencia de la democracia⁵ y en la importancia de que

⁴ "... lo que caracteriza a los gobiernos democráticos es un conjunto de reglas de organización que permiten a los ciudadanos tomar las decisiones colectivas vinculantes para todos a través de mecanismos de formación de un libre convencimiento y de manifestación directa o indirecta de este convencimiento" (Bobbio, 1997:195).

⁵ "La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos. Ninguna de las fuerzas políticas enfrentadas conoce de antemano el desenlace de los conflictos particulares, pues las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de los demás y éstas no pueden preverse unívocamente. En consecuencia, desde el punto de vista de cada participante, los resultados son inciertos: la democracia aparece como un sistema de vida en el cual todo el mundo hace lo que espera que le sea más favorable; luego se lanzan los dados y se espera para comprobar cuál es el resultado. La democracia genera una apariencia de

los actores de la sociedad sean protagonistas en la construcción de los espacios públicos, así como en el diseño de formas de gestión que enlazan a diversos centros de la institucionalidad organizada.

Lo público se manifiesta como exterioridad —conductas, acciones, reacciones, consensos, disensos—, pero es en el mundo de la subjetividad privada donde tiene su origen, cultivo y aceptación. En consecuencia, la interacción de lo público y lo privado es el ángulo determinante, para situar la valoración de uno y otro. Lo público y lo privado son espacios diversos y vinculados, que sustentan la relación del Estado con la sociedad; conforman una variedad de organizaciones que aportan elementos claves, para establecer sistemas de cooperación y participación en favor de la democratización⁶.

Sin negar desacuerdos, pluralidad de intereses y diversidad de posturas, lo público y lo privado no son zonas antagónicas. Cada uno tiene su perfil, actores y recursos. Lo importante es que coadyuven y para tal objetivo, la deliberación y persuasión deberán ser el camino que posibilite la estructuración de las posturas individuales y colectivas.

A diferencia de las oposiciones irreconciliables —la visión geométrica de los contrarios—, lo público y lo privado se sitúan en puntos de articulación que es relevante conseguir y, a partir de lo diverso, emprender acciones que fructifiquen en formas de colaboración que permitan la institucionalidad del interés general. Por tanto, lo privado no es un núcleo cerrado, sino interactuante que aporta iniciativas para traducirse en programas y acciones públicas.

Por su parte, lo público no es exclusivo de lo gubernamental y estatal, sino esfera en la que participan actores que no son gubernamentales ni estatales. Pero lo público comprende de modo fundamental el valor de los ciudadanos y de la ciudadanización.

En el primer caso, el de los ciudadanos, se les reconoce por su capacidad para asociarse e integrarse en grupos, que pueden manifestarse como tipos de organización social y política. En el segundo caso, el de la ciudadanización, denota la condición emancipadora de los propios ciudadanos ante el poder; es decir, se corrobora la devolución de derechos —gestión, autonomía, auto-organización, corresponsabilidad— que otrora les fueron expropiados en favor del Estado.

El binomio ciudadano-ciudadanización refleja el reacomodo entre la sociedad y el Estado. Dicho reacomodo se enlaza con la redistribución del poder, lo cual da paso a otras formas de participación, cooperación e interlocución. Cuando el poder se redistribuye, significa que las estructuras de la sociedad son objeto de transformaciones que inciden en el peso e influencia de los grupos. Significa que los movimientos ciudadanos están activos y que no han renunciado al propósito de participar y organizarse, sin pertenecer al aparato del Estado.

Hay, en consecuencia, un proceso de autonomía que reivindica el derecho a que las organizaciones de la sociedad sean más civiles, no tanto estatales o gubernamentales. Este proceso se acrecienta cuando la crisis del intervencionismo, trae consigo el imperativo de que el poder social sea objeto de redistribución, no de fallidos intentos para conseguir una mayor centralización. Cuando la redistribución del poder se manifiesta con intensidad, significa que los ciudadanos no son siervos del mismo; tampoco súbditos, situación que origina nuevos modos de relación entre la sociedad y el Estado.

Surgen espacios de legitimación a considerar, también nuevos actores sociales que amplían la visión y el espacio de lo público. Ante dicha situación, el vigor de lo público presiona al aparato del Estado y el espacio de los ciudadanos se multiplica hasta configurar una comunicación más directa con las instancias que apoyan su funcionamiento.

El aparato del Estado —maquinaria política y burocrática, líneas de mando, centros de autoridad, camarillas decisoras, jerarquía ramificada, mandos unipersonales y recursos gubernamentales— tiene el reclamo de la participación ciudadana y de las posturas que enfatizan la necesidad de que la democratización del poder, sea la llave que abra el mundo de la burocratización estatal.

La democratización del poder implica la distribución o redistribución del mismo, hasta conseguir que el espacio de lo público⁶ sea el referente de nuevas condiciones de vida. En este sentido, la

⁶ "El espacio público es la fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública. Él está plasmado, en primera instancia, en los parlamentos, los partidos políticos y la prensa a través de los cuales se conforma la voluntad y la

gestión de lo público es el patrón que da respuesta a la oferta civil de las capacidades públicas (ámbito privado y colectivo y la oferta de capacidades públicas que tiene a su cargo el Estado). Así, lo público-social y lo público-estatal pueden articularse como esferas de complementación, cooperación y realización.

La gestión de lo público implica la existencia de un gobierno por deliberación, que sea incluyente, democrático. La gestión de lo público no alude únicamente a la organización y estructura de la sociedad, sino al contenido civil y social que da rostro al poder de los ciudadanos. Esto implica el diseño inteligente de los nuevos contrapesos que, con base en el interés público⁷, eviten el distanciamiento de la sociedad y el Estado.

La gestión de lo público alude también a la importancia de que las organizaciones públicas no sean valoradas solamente como estatales, sino que se reconozca la necesidad de que existen organizaciones públicas no estatales, que juegan un papel importante en el espacio de lo público. De este modo, las organizaciones públicas no estatales revitalizan lo público, delimitan su papel frente al Estado, abanderan asuntos de interés común y evitan la formación de monopolios que limitan el desarrollo de la sociedad y la mejor conservación del Estado.

Misión del Estado

Un aspecto toral de la vida contemporánea es el relativo a la misión del Estado en la sociedad. No se discute su importancia; tampoco su necesidad como la organización política de la sociedad. Lo indispensable en su condición de poder constituido e institucionalizado es definir las tareas que debe tener a su cargo, para cumplirlas con mayor eficacia; así como las responsabilidades de la sociedad en la atención de los asuntos de interés público.

El Estado es una organización dotada de poderes, atribuciones, recursos e instrumentos de gobierno que garantizan el desenvolvimiento, progreso y desarrollo de la sociedad. El Estado tiene a su cargo la seguridad de la vida colectiva y que la pluralidad social tenga el sistema de instituciones que encaucen los problemas, carencias y expectativas de los ciudadanos. El Estado se acredita como un sistema variado de respuestas, alternativas y opciones con el objetivo de gobernar y administrar el sentido de la vida pública.

Sin embargo, el Estado también es una organización que puede mejorar sus capacidades institucionales, las cuales incluyen la calidad de los resultados que genera. En la visión contemporánea, el Estado tiene ante sí realidades que modifican no sólo la óptica de los problemas, sino los tipos de solución que conviene aplicar en razón de su factibilidad. Ante el auge de los espacios públicos, el Estado redefine su misión en la sociedad, con el fin de responder con mayor eficacia a lo que de él se espera.

El paradigma del Estado omnipresente, planificador, intervencionista⁷ y nodriza no es funcional en un mundo de globalidad creciente, intercambios múltiples, economías abiertas e incertidumbre constante. El Estado no es, ni puede ser como antaño, el principal responsable de todo lo que necesita la sociedad. Y ésta no es como en el pasado, un cuerpo pasivo, receptivo e inhibido. Al recuperarse la importancia de los asuntos públicos como asuntos compartidos, se rompe con la perspectiva de que lo público es ámbito único del Estado.

En cambio, cuando se ubica al Estado en lo público y para el público, él mismo revisa lo que ha sido y puede llegar a ser. En este sentido, su vigor y consistencia depende del grado en que las organizaciones sociales y los grupos ciudadanos participan en lo que es de interés público. La misión del Estado se redefine por nuevas realidades públicas, en las que hay una presencia importante de la sociedad. Así, los mercados, grupos ciudadanos, organizaciones sociales, fórmulas de gestión social y corresponsabilidad pública, son los factores que inciden de manera estructural en la misión del Estado.

Esto implica que cada uno de dichos factores sea portador de una dinámica importante que, vista en conjunto, produce una vida pública más pujante, contestataria y productiva. Como nunca, los mercados viven una fase intensa de innovación y desarrollo. Tanto la libertad de producción como de comerciar son las palancas que imprimen a los mercados vigor empresarial, financiero y tecnológico. Los mercados

⁷ "El Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica" (Ayala, 1992:105).

no tienen una lógica, sino varias, entre las que destacan la necesidad de que sean regulados y no intervenidos con políticas estatizadas.

Respecto de los ciudadanos, éstos son pieza determinante para que los Estados sustenten el poder en una noción republicana y democrática. Los ciudadanos demandan al Estado rendir cuentas, información veraz, evaluación abierta y solvencia ética⁸ en el servicio público.

En cuanto a las organizaciones sociales, entendidas como sistema de redes, intercambios, actores, valores y acciones, constituyen el corredor que moviliza recursos y energías sociales, cuyo objetivo es asumir un papel activo y significativo en el territorio de lo público.

Lo que concierne a la gestión social es planteamiento y demanda, para evitar que los efectos perniciosos del burocratismo y el estatismo decadente, empantanen las demandas y carencias sociales.

La nueva gestión social —no estática ni gubernamental— nace de estructuras no subordinadas al poder burocrático y se proyecta como alternativa de racionalidad pública. Enfatiza que la corresponsabilidad pública es fruto de una mayor interacción, entre los actores sociales y políticos. Tiene como premisa evitar que los procesos de gestión tiendan a cerrarse y desvincularse de la institucionalidad consensuada, es decir, de la que se gesta y consolida a partir de los acuerdos públicos.

La corresponsabilidad pública es una respuesta que contribuye al mejor aprovechamiento de los recursos y garantiza una coordinación más eficaz, entre los actores públicos, privados y sociales. Significa que los límites del gobierno y la sociedad no son motivo de disputas estériles y facilitan, en cambio, que los esfuerzos cooperativos fructifiquen en la elaboración y aplicación de programas públicos funcionales.

En este sentido, la misión del Estado contemporáneo tiene como escenario una sociedad activa y pujante. Las respuestas que él tiene que formalizar, diseñar e implementar no deben ser convencionales,

⁸ "Pero la ética del sector público es una actividad, no algo abstracto. El fomento del comportamiento ético no consiste en el simple establecimiento de una lista de reglas a observar o en la definición de una situación a alcanzar, sino en un proceso de gestión permanente que sostiene la tarea de gobierno y resulta crucial para su funcionamiento y evolución" (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997:35-36).

casuísticas o reiterativas, cuando se trata de problemas públicos, dado que éstos son de naturaleza cambiante, reincidente y persistente. Las respuestas a considerar y formular han de tomar en cuenta que la complejidad organizada —sociedad, valores, intereses, contradicciones, tensiones y actores— se nutre de realidades nacionales e internacionales, las cuales dan lugar a problemas inéditos, es decir, a problemas que no tienen antecedentes rigurosos; tampoco una dirección determinada y escapan, por lo mismo, a las ventajas de la racionalidad lógica e instrumental.

Más que precisión decisional⁹, lo inédito exige un tratamiento que combine la eficacia de los programas públicos entendidos en su dimensión heurística, no en la racionalidad que se sustenta en criterios, indicadores y coeficientes que aspiran al logro de la racionalidad exhaustiva. Esta centra su atención en detallar minuciosamente las dificultades, restricciones y obstáculos que es importante vencer, para conseguir la eficiencia de modo integral, previsible y categórico.

En la actualidad, lo inédito es la combinación de las tensiones, opciones e incertidumbre; y como asuntos de gobierno han de abordarse con el auxilio de la política y las políticas. Lo inédito no es lo accidental, sino los hechos que son un reto para las respuestas convencionales y ordinarias de los Estados. Más que rutinas y procedimientos estandarizados, lo inédito exige opciones que tienen su origen en la innovación y la creatividad.

En un mundo de realidades inéditas, la misión del Estado debe orientarse a cumplir sus tareas con base en los siguientes elementos: 1) tener a su cargo el gobierno de los asuntos estratégicos de la sociedad, como seguridad, relaciones exteriores, hacienda, justicia, orden, defensa, educación, bienestar, salud, medio ambiente; 2) devolver a los agentes económicos aquellas tareas que no reditúan un beneficio estatal; 3) elaborar e implementar políticas que fomenten el progreso material y social, y erradicar las formas de administración que son

⁹ "Se ha llamado decisionismo a la imagen que se encuentra detrás de esta metodología, o sea, la visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente establecidas. Por principio de cuentas, el enfoque decisionista supone la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúa como una unidad, y no puede aplicarse directamente a situaciones en donde hay dos o más actores con objetivos diferentes" (Majone, 1997:46-50).

densas e improductivas; 4) regular el comportamiento de los mercados así como las prácticas que de los mismos se derivan; 5) regular las nuevas condiciones laborales con base en el desarrollo tecnológico; 6) alentar las políticas de subcontratación, privatización y concesión para fortalecer los procesos de gestión pública; 7) reconocer la existencia de centros autónomos de gestión social; 8) ampliar el reconocimiento de las organizaciones públicas no estatales; 9) replantear las políticas del bienestar para romper su alcance masivo y de formato único y 10) estimular la aplicación de las políticas públicas, como un medio para ordenar la colaboración democrática en favor de los asuntos públicos.

La misión del Estado ya no es suma de actividades sobreburocratizadas y sobredilatadas. La vida pública ha pagado un alto costo cuando se pierde de vista que el Estado tiene límites constitucionales y factuales, que justifican lo que lleva a cabo. En la medida que el Estado se comporta como un agente que dilapida¹⁰ el excedente económico, fermenta la existencia de costos públicos que dañan las fuentes productivas, el bienestar compartido y el desarrollo sustentable. En la medida que el Estado se sobrepone a la sociedad, a las organizaciones ciudadanas y a los agentes del mercado, crea un ambiente desfavorable que incide en el estancamiento de la vida pública.

Cuando ésta no es próspera, no hay oportunidad de un mejor desenvolvimiento estatal. Cuando la vida pública no avanza, significa que el daño de las políticas estatistas ha llegado a la esfera de la vida privada. Sin el progreso de ambas, el Estado cancela las alternativas del desarrollo socio-económico y compromete su existencia al generar rendimientos decrecientes.

La misión del Estado es un asunto de primer orden que hay que definir, para no incurrir en los efectos negativos que dañan la integridad de la sociedad, afectan a los mercados y frenan la

¹⁰"La teoría del Estado depredador o teoría del Estado explotador es defendida por una extraordinariamente variada colección de científicos sociales, incluyendo los marxistas (por lo menos en su análisis del Estado capitalista) y algunos economistas neoclásicos. Este punto de vista considera que el Estado es el agente de un grupo o clase; su función es extraer los ingresos del resto de los habitantes en beneficio de este mismo grupo. El Estado depredador especificaría un conjunto de derechos de propiedad que maximizará los rendimientos del grupo en el poder, sin considerar su impacto sobre la riqueza de la sociedad en su totalidad" (North, 1994:36).

posibilidad de que el bienestar social sea no sólo viable, sino factible. La misión del Estado no puede situarse en planteamientos retóricos ni en posturas politizadas; tampoco en posiciones de izquierda, centro o derecha.

Es claro que el Estado tiene un sustento importante a considerar y que se ubica más allá de voluntarismos y hazañas "heróicas". El alcance, consistencia y eficacia de su naturaleza fiscal, es decir, el Estado contemporáneo, entendido como un Estado fiscal, tiene capacidades finitas y recursos fiscales escasos para responder a la sociedad y no es aconsejable impulsar compromisos que rebasan tanto las posibilidades, como las restricciones que tiene en materia económica.

En consecuencia, el eje de la misión del Estado tiene que considerar no sólo lo que debe hacer, sino realmente lo que puede hacer. Ello requiere dejar a un lado las tesis del keynesianismo¹¹ sobrepolitizado, el cual provoca que el Estado sea valorado como un poder que puede decidir por encima de los costos fiscales que le generan a la sociedad las políticas expansionistas, la administración del bienestar estatizado y la burocratización de los programas públicos.

La consistencia del Estado no depende del tamaño de la administración pública ni de la complejidad burocrática, que nace como respuesta a las necesidades de la sociedad. Lo que está en juego es la calidad continua de sus decisiones, acciones y productos, que se vierten en la vida pública en términos de estabilidad, desarrollo, democracia y calidad de vida.

Las dimensiones del Estado son importantes, pues no deben contribuir a los desajustes estructurales que lesionan su relación con la sociedad, mercados y ciudadanos. Conviene destacar que no hay una relación directa y funcional entre el tamaño del Estado y la eficiencia del mismo. Sí hay en cambio, situaciones negativas que privilegian la

¹¹ "Lo que hizo Keynes fue establecer la concordancia entre la ciencia económica y la política gubernamental, al prescindir de muchas partes del modelo económico ortodoxo, y volver a incorporar en un análisis nuevos muchos de los factores "institucionales" y "políticos" que los economistas habían expurgado cuidadosamente de sus teorías; Keynes elaboró una teoría nueva para manejar los hechos y las causas de la depresión en una economía capitalista moderna, con sus mercados imperfectos y su sector público en crecimiento" (Gamble y Walton, 1976:67-68).

generación de los resultados, sin considerar los costos fiscales para la sociedad. El tamaño desmesurado del Estado no es garantía de eficacia, progreso y bienestar.

Insistir en que éste sea el eje protagónico y sin contrapesos de la vida pública, cierra las opciones que pueden tener los agentes económicos y sociales, en favor de los asuntos públicos. Implica negar la dinámica de la globalidad, regionalización y trascendencia de los asuntos locales. Significa que lo estatal, burocrático y administrativo son las piezas más importantes de la vida pública, cuando ésta es ágora de energías, recursos, actores y organizaciones que tienen un lugar fundamental en el aprovechamiento de las ventajas, en busca de mejores horizontes.

En una interpretación equívoca de las ideas de Keynes, es el retorno a lo que Friederich Hayek (1994:58) ha denominado con acierto: "Camino de la Servidumbre"; es decir, que en el afán de planificar, organizar y controlar la vida económica y social, el Estado inhibe las iniciativas individuales y de las organizaciones civiles sin mediar justificación legítima, sino la postura ideologizante de que la sociedad nada puede hacer sin la participación de él. Significa dar un lugar al determinismo que proclama de manera cíclica pero equívoca, que la historia universal moderna es la alternancia entre más intervencionismo o más mercado, cuando el tiempo actual exige la articulación entre el Estado y el mercado.

La misión del Estado es trascendental para el desarrollo de la sociedad. Lo importante es que en una visión de estructuras abiertas y participativas, las organizaciones públicas y privadas cooperen en la definición de los programas públicos y que cada ámbito de acción sea no sólo respetado, sino reconocido por su contribución en favor del interés público. La misión del Estado no tiene que ser crecientemente intervencionista, sino facilitadora, reguladora, proveedora y de contratación de servicios.

La misión del Estado contemporáneo debe condensarse en 3 puntos básicos: 1) coordinar las capacidades individuales y colectivas para mejorar, asegurar y compartir las tareas relacionadas con la producción de bienes y servicios públicos, garantizando la certidumbre de los derechos de propiedad; 2) fomentar las políticas de regulación, dado que estimulan sin sobresaltos la participación de los agentes económicos y sociales en los procesos del mercado y 3) impulsar el bienestar social, distante de la óptica estatista, cristiana y altruista que

valora a los marginados y excluidos como actores receptivos de beneficios y no como agentes potencialmente productivos, para remontar sus condiciones adversas de vida.

La crisis de la gestión intervencionista

Los procesos de cambio que vive la sociedad contemporánea obligan a revisar no sólo qué hace el Estado, sino cuánto cuesta y quiénes son los beneficiarios reales de los programas y políticas que aplica. En momentos en que la concepción piramidal, jerárquica y centralizada de las organizaciones públicas es cuestionada por su falta de funcionalidad frente a los requerimientos sociales y económicos, es fundamental eliminar los efectos perniciosos del intervencionismo, la aplicación de políticas expansionistas y los postulados improductivos de la burocratización.

En tiempos inciertos y de turbulencia recurrente, la toma de decisiones administrativas refleja sus debilidades, pues toca fondo ante la complejidad errática y caótica. En periodos en que la planificación se rezaga ante la incertidumbre creciente, los pronósticos tampoco son confiables para situar el advenimiento del futuro. Por tanto, la eficacia de las organizaciones públicas se revisa a la luz de acontecimientos, que apuntan por el lado de una nueva civilización que da vida a la sociedad post-industrial.

El ritmo del cambio, las contradicciones e incertidumbre son cada vez más intensos. En esta situación, la relación de la sociedad y el Estado tiene que visualizarse como asunto de gobierno, pues de ser el conjunto de capacidades organizadas que implementa el Estado, hay sucesos que obligan a valorar y revalorar lo conseguido hasta ahora. Las tendencias de gobierno no son las del Estado intervencionista; tampoco la persistencia de densas capas burocráticas, menos la vigencia de patrones que estimulan la operación prevista y previsible de la vida social y política.

Por tal motivo, la idea, concepción y prototipo de la gestión pública tiene que ubicarse en nuevos enfoques, nuevos problemas y nuevas expectativas del desarrollo. La gestión pública es un tipo de respuesta a los procesos, estructuras y formas de organización que tuvieron éxito en la época de la sociedad industrial, misma que requirió de grandes maquinarias administrativas para responder a la vida económica.

La existencia de cuadros administrativos, formales, especializados, jerárquicos, sincronizados, con rutina y densos, propios del paradigma burocrático¹², ha respondido a un mundo que fincó en la estabilidad, predicción y desarrollo de actividades que le daban sentido y racionalidad instrumental como un sistema de vida.

En este sentido, la eficiencia, cálculo y monetarización son los atributos de una sociedad que, como la moderna, tiene valores que se traducen en organizaciones públicas con alto grado de precisión, eficiencia y competencia. Son organizaciones creadas con fundamento utilitario, social, productivo y administrativo que tienen a su cargo operaciones especializadas y un cuerpo de expertos que domina el saber administrativo.

Dichas organizaciones requerían procedimientos, reglas, operaciones y tareas que se enlazaran de modo piramidal, a través de una multiplicidad de instancias burocráticas sustentadas en la disciplina. Este perfil comprende desde luego a los Estados, los gobiernos y las administraciones públicas, en cuanto instituciones que se caracterizan porque son la expresión más acabada de lo que significan las burocracias profesionales. Había pues, una relación directa entre las organizaciones burocráticas y los imperativos de la economía monetaria. El desarrollo mismo de la sociedad industrial da como resultado que ambas embonen hasta crear un sistema de complejidades organizativas e institucionales, encargadas de administrar los negocios privados y los asuntos públicos.

En consecuencia, la administración burocrática es el medio que permite a los Estados gobernar a la sociedad. La eficiencia de la administración burocrática es la base de los Estados administrativistas e intervencionistas. La noción de cálculo en la esfera de la economía de

¹²“El hecho de que durante decenios hayan persistido las dificultades rutinarias en la frontera entre staff y operatividad en el gobierno sugiere que algunas personas no aceptan el argumento de que estas situaciones recurrentes son problemas. La razón tal vez sea que los argumentos que definen estas situaciones rutinariamente difíciles como condiciones se basan en las premisas ampliamente aceptadas del paradigma burocrático” (Barzelay y Armajani, 1998:63).

mercado¹³ se utiliza para cumplir las tareas de planificación y programación. Una y otra tienen en común que tanto la información, recursos, estimaciones y acciones son susceptibles de regularse con medidas estandarizadas.

Así, lo relativo a costos, ingresos, gastos, productos, mercados y bienestar es susceptible de traducirse en cifras confiables, resultados esperados y planes a cumplir. Diríase que la certidumbre monetaria y económica es la constante en los procesos de gobierno y en las acciones de la administración pública. Tal situación es válida dado que la sociedad y la economía funcionan con estabilidad relativa. No obstante, los años setenta son el inicio de cambios profundos que alteran los patrones de la vida cultural, política y económica.

A partir de ese tiempo, el mundo ingresa a una espiral de transformaciones importantes como la revolución de los materiales, progreso de la informática, avance de la electrónica, innovación tecnológica. Estos factores son paralelos a la crisis irreversible de los Estados de bienestar, más aún cuando la combinación de inflación (estratoinflación) con recesión, es la señal más clara del fin del modo de vida centralizado e intervencionista.

La etapa en que los Estados centran más su atención en los asuntos del gasto público y la distribución de los beneficios sociales, sucumbe cuando los recursos disponibles se agotan, sin tener opción de remontar tal situación. Los efectos decrecientes del intervencionismo estatal son irreversibles y con él la concepción de que el Estado debe alentar sin límites, las políticas que se orientan por el lado de la demanda.

La crisis del Estado se manifiesta en el declive del bienestar, el déficit fiscal, el endeudamiento externo, la sobreregulación de los mercados y la sobrecarga de las demandas sociales en la agenda de los gobiernos. La crisis del Estado es también la de la administración

¹³“La economía de mercado organizada políticamente en estado constitucional es intrínsecamente una sociedad calculable por entero, en el sentido preciso de que en ella, debido a los principios de organización de su conocimiento y comportamiento, es posible calcular de antemano los fines que son realizables (y la magnitud de las consecuencias que resultan de su realización) a través de y con base en la causalidad propia de los medios que, por lo demás, son en principio disponibles y accesibles a todos” (Aguilar, citado en Olivé, 1988:82).

pública burocrática y de los gobiernos crecientemente intervencionistas. Es, a la vez, una crisis de gestión, es decir, de resultados negativos y de expectativas no cumplidas; es una que ocasiona el desencanto de los ciudadanos en el gobierno y el deterioro de la confianza en lo que realiza el Estado. Es pues, una crisis que tiene gran magnitud, ya que afecta las condiciones de vida en la sociedad y obliga a revisar valores, sistemas de gestión e impacto de los resultados obtenidos.

Es una crisis de credibilidad que da lugar a posturas que valoran al Estado como condición de progreso y bienestar; y al evaluar sus logros, concluyen que es un problema, ya que la gestión intervencionista que desarrollaba no produce más resultados positivos. Esto corrobora que el Estado es una organización que puede mejorarse, si emprende las reformas institucionales y democráticas que requiere, para regresar de nueva cuenta al rendimiento creciente y desempeño eficiente. Si el Estado es la organización de la sociedad, está comprometido con el logro de la calidad de vida. Por eso, cuando llega al límite de sus capacidades, es importante reformarlo para que mejore su funcionamiento y no sea una carga perniciosa para la vida productiva y social.

El contexto de la nueva gestión pública

La nueva gestión pública se inscribe en lo que se denomina *la sociedad del conocimiento* (Peter Drucker), *la sociedad postmaterialista* (Ronald Inglehart) o *la sociedad postindustrial* (Daniel Bell). En cada una de esas acepciones es factible destacar que se trata de una etapa de la sociedad, que en el sentido clásico del término no es industrial, sino una sociedad orientada a los servicios.

Es, por tanto, una sociedad que se perfila a encauzar y favorecer más los valores monetarios, no tanto los industriales. El cambio en las condiciones de vida es fruto de la globalización¹⁴, la vertiginosa innovación tecnológica, intercambios intercontinentales,

¹⁴“La globalización, en suma, es una compleja serie de procesos impulsados por una amalgama de factores políticos y económicos. Está transformando la vida diaria, especialmente en los países desarrollados, a la vez que crea nuevos sistemas y fuerzas transnacionales. No se limita a ser únicamente el telón de fondo de la política

multiplicación de los centros ensambladores, ritmos acentuados de la descentralización productiva, ingenieril y administrativa, comercio intrafirmas y predominio de la fábrica mundial.

El paradigma de la producción con lugar fijo cede el paso a la producción rotativa y, con ello, instancias, organizaciones y administrativos tienen ante sí contextos abiertos y competitivos. La transformación de las condiciones de vida en la sociedad llega al ámbito de los gobiernos y las administraciones públicas. En estas instituciones, las formas de operación también son motivo de ajuste. En buena medida, las administraciones públicas tienen a su cargo tareas orientadas a la prestación de los servicios y, por tal motivo, tienen que replantear su funcionamiento en razón de la vida contemporánea.

Así, las expectativas y carencias de la vida civil, de los mercados y grupos ciudadanos demandan eficiencia y sentido de oportunidad, para atender necesidades privadas y públicas. Dichas exigencias se pronuncian en contra de las dilaciones, la formalidad paralizante, trato desconsiderado hacia el público, impacto del ritualismo burocrático y densidad de los procesos, procedimientos y reglamentaciones que obstruyen el mejor desenvolvimiento de la vida social y productiva.

Las disfunciones señaladas son, sin duda, cuestiones de gobierno y no pueden valorarse únicamente como un asunto de trámites administrativos, debido a que comprenden las formas y modos en que se atiende a los ciudadanos. En tal sentido, denotan que si el gobierno y la administración pública no responden con eficacia al mundo de lo privado y lo público, sobreviene no sólo la pérdida de legitimidad, sino la confianza en que las organizaciones públicas son un medio funcional para atender y solucionar los problemas de interés colectivo.

En este caso, la nueva gestión pública se enlaza con los asuntos de gobierno, dado que su campo de acción es la vida pública. Con la crisis del intervencionismo estatal, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos se dañan porque se altera el ámbito de las relaciones administrativas civiles y las administrativas públicas. Unas y otras son importantes, ya que manifiestan los momentos cruciales para significar que un deficiente o un insuficiente desenvolvimiento privado, no favorece el vigor de la esfera colectiva. De este modo, la nueva gestión pública debe considerarse como una opción, que permite reivindicar la institucionalidad del gobierno ante la sociedad y como un camino

razonable que contribuya a una mejor comunicación entre la privada, la pública¹⁵ y la gubernamental.

Además, el valor del tiempo, de los costos, calidad de los productos, el sentido de oportunidad y la eficiencia administrativa, la satisfacción ciudadana ante los servicios del gobierno son, entre otros, aspectos básicos que explican el alcance, objetivos, medios y resultados de la nueva gestión pública. Ésta forma parte de un sistema de vida que se caracteriza por reconocer la importancia de los nuevos equilibrios, que se producen con base en el reacomodo del mercado, así como de los espacios privado, público y social.

Los equilibrios —dinámicos— se manifiestan en un ámbito de mayor cooperación, comunicación e intercambios. Corroboran también que las relaciones de autoridad no deben ser rígidas, sino estructurar la convivencia horizontal. De ahí que la categoría "redes"¹⁶ alude a la necesidad de integrar a los actores en relaciones de coordinación, inventiva y aportación. La nueva gestión pública adopta la descentralización como fórmula que acerca la administración a los ciudadanos. Con la descentralización se facilita que los gobiernos no sean sistemas cerrados y piramidales de decisión, sino instituciones que alientan la interacción fluida entre ellos mismos y las organizaciones de la vida pública.

La nueva gestión pública¹⁷ es piedra de toque para los fundamentos, instituciones y resultados de la vida pública. Es una pieza que debe incorporarse a las decisiones y acciones de gobierno, dado que alude al

¹⁵ "Una esfera pública abierta es tan importante a nivel local como nacional, y es una manera en que la democratización conecta directamente con el desarrollo comunitario. Sin ella, los programas de renovación comunitaria corren el riesgo de separar la comunidad de la sociedad globalmente considerada, y son susceptibles de corrupción. 'Público' incluye aquí el espacio físico público" (Giddens, 1999:103).

¹⁶ "Las redes son estructuras coordinadoras de diferentes tipos, como las redes de políticas, las redes interorganizacionales o intergubernamentales, o las redes temáticas. Son planas y flojamente acopladas, no tienen autoridad central (la imagen adecuada es una red de pescar y no una telaraña) ni límites fijos" (De León, 1996:366).

¹⁷ "La gestión pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta. Desde sus azarosos comienzos, la gestión pública ha sido guiada por la escuela de políticas públicas que empezó a cristalizar y adquirir identidad propia. El enfoque se ha centrado en la llamada gestión de políticas de alto nivel. El interés no recae en la administración cotidiana de las

carácter dinámico del mismo y da la oportunidad de que los procesos abiertos sean ordenados con la hechura e implementación de las políticas. El acceso organizado de los grupos ciudadanos a las estructuras y ámbitos de decisión, le confiere al gobierno un carácter más abierto y público. No es recomendable que entre los ciudadanos y la autoridad perviva una capa administrativa que impida, de acuerdo con los valores de la democracia, la participación de los ciudadanos en la cosa pública.

En consecuencia, la gestión pública es más que el espíritu reencarnado de Frederick Taylor y Henry Fayol, precursores de la gerencia ortodoxa privada, que responde a la formación y desarrollo de las empresas industriales y comerciales de principios del siglo XX. En este caso interesa el enfoque de la gestión pública, impulsado por instituciones que enseñan las políticas públicas como *Harvard's Kennedy School*, *Michigan's Institute for Public Policy Studies*, *Minnesota's Humphrey Institute* and *Berkeley's School of Public Policy*¹⁸.

En esta perspectiva, la nueva gestión pública responde al espacio de lo público, a la lógica de las políticas regulatorias y a las que enfatizan no sólo cómo recaudar y gastar, sino que también valoran la importancia de los costos fiscales y financieros, la de mejorar las capacidades y pericias de los servidores públicos, a la necesidad de aumentar el valor final de los bienes y servicios públicos, así como al imperativo de simplificar con el auxilio de la tecnología los procesos del gobierno, a ensanchar la apertura de la administración pública; en suma, a mejorar significativamente el desempeño institucional¹⁹ de las políticas.

Por otra parte, los valores políticos que sustentan a la nueva gestión pública se relacionan con el perfil de un gobierno persuasivo, eficaz y benévolo. El cual tiene a su cargo la institucionalización de la vida democrática, en la faceta de las auditorías del desempeño, rendición de cuentas y evaluación abierta.

Además, la propuesta axiológica y los procesos de la nueva gestión pública han nacido de apoyos políticos, del liderazgo ejercido en la sociedad y desde la conducción del timón gubernamental. Este hecho se corrobora en países como Alemania, Japón, Australia, Holanda, Italia, Nueva Zelanda, entre otros. De igual manera, la nueva gestión pública se ha adoptado como un recurso, que tiende a mejorar el

funcionamiento de las instituciones en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e, incluso, se ha formado en el seno de la misma el Comité de Gestión Pública, el cual elabora estudios y recomendaciones, para mejorar¹⁸ el desempeño institucional de los gobiernos. En consecuencia, la nueva gestión pública se proyecta como un movimiento que ha reunido a expertos e interesados en la búsqueda de alternativas, que respondan a que las tareas de gobierno se desempeñen con nuevas estrategias, enfoques y metodologías que permitan nutrir la capacidad del mismo. Esto tiene el fin de dar respuestas eficaces a los problemas públicos y sociales, entendidos como un sistema de vasos comunicantes.

La nueva gestión pública no debe verse como un ejercicio tecnocrático¹⁹ y carente de compromisos. Se orienta a revisar, replantear e innovar el desempeño institucional del gobierno y la administración pública. Se inserta en la lógica de los cambios y en la necesidad de proponer nuevos valores, para fortalecer no la racionalidad administrativa en sí, sino el logro de la racionalidad pública, la cual es asunto de gobierno. Por ello, la nueva gestión pública no es una moda en turno; tampoco respuesta holística, sino un conjunto de estrategias concebidas, valoradas y acreditadas, con base en un fundamento intelectual, profesional e institucional.

¹⁸ "Ahora bien, la transformación de la capacidad de gobernar y de la gestión pública como instrumento de gobernabilidad requiere una profunda transformación en la orientación, los valores y el contenido de la cultura pública. El proceso de cambio requiere, desde luego, una decisión y un apoyo político, pero junto a esta evidente dimensión politológica supone sobre todo un proceso de cambio cultural. Y la nueva cultura de la gestión pública deberá sintetizar y dar satisfacción simultánea a la consecución de los resultados, a la autonomía y la flexibilidad en el uso responsable y eficiente de los recursos públicos" (Canales y Rodríguez, 1997:29).

¹⁹ "Managerial State Reform does not seek efficiency at any cost. First, efficiency cannot be separated from effectiveness, since optimisation of public resources without offering good service or solving social problems is incompatible with the values we are defending. Moreover, the managerial model should subordinate efficiency or any other rational administrative criterion to the criterion of democracy, expressed through the will of the people. The criteria defined in public spaces should prevail over any other technical rationality, which is why Managerial State Reform shuns a technocratic view of management" (CLAD, 1998:57).

Tanto los conceptos, metodologías, herramientas tecnológicas e indicadores para la medición de los resultados²⁰ son el punto de apoyo para que la nueva gestión pública sea considerada en los campos de la problematización, discernimiento, categorización, diseño o rediseño de las organizaciones, reforma de la administración pública, simplificación de la operaciones burocráticas, calidad de los procesos y la eficacia de los resultados finales.

La gestión pública es un campo de conocimiento que demanda reflexión, no formulaciones inmediatas y simplistas. Su complejidad nace del mundo contradictorio, competitivo y tenso y no de la construcción lógica y formal que es propia de las metateorías. Su referente principal es la categoría de lo factual, es decir, de los hechos que originan, condicionan y demandan una nueva percepción de su significado y otras alternativas para conceptuar la interacción, entre los diversos actores de lo gubernamental y lo administrativo.

El universo²¹ de la gestión pública se proyecta en prácticas, políticas, programas, conductas y tiempos, que tienen como finalidad mejorar la calidad del desempeño gubernamental. La relación de los ciudadanos con el gobierno es la clave para situar sus ventajas, cobertura, procesos y los productos institucionales (decisiones, políticas, bienes y servicios). Para la nueva gestión pública, los ciudadanos son como clientes y usuarios; no en el sentido mercantil,

²⁰ "Los indicadores de resultado son medidas cuantitativas de los diversos aspectos de los resultados obtenidos. Aportan unas primeras indicaciones para saber si un programa se ha ejecutado de manera conveniente. Pueden referirse a aspectos como la eficiencia, la eficacia o la calidad de los servicios. Si resulta que los resultados no son satisfactorios, hay motivo para iniciar un estudio más profundo. Por ejemplo, si los indicadores no dicen nada sobre la relación existente entre los resultados y el presupuesto. La mayor parte de los Gobiernos han realizado esfuerzos considerables para obligar a las Agencias a elaborar indicadores de resultados en el marco de los acuerdos de resultado celebrados y en los documentos presupuestarios publicados, así como en los informes sometidos al Parlamento" (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997:85).

²¹ "Centros de investigación, universidades, escuelas y centros de formación, desde diferentes enfoques de investigación (teorías gerenciales, ciencias de las organización, ciencias administrativas, sociología, politología), le han dedicado particular atención al estudio y a la descripción de los procesos en curso, al igual que las mismas organizaciones públicas (los Ministerios y agencias para la administración pública y para la reforma Administrativa" (Meneguzzo, 1998:144).

sino en el de lo público, es decir, de la ampliación o disminución de la legitimidad.

Los ciudadanos tienen el derecho de evaluar el trato y los servicios que reciben de los gobiernos. Su condición de contribuyentes les confiere la posibilidad de formular demandas en términos de reciprocidad; o sea, si cumplen con las obligaciones fiscales pueden exigir mejores ventajas públicas, dado que su aportación a la hacienda pública es fruto del esfuerzo privado y capacidad productiva. Tienen, por eso, la prerrogativa de valorar de manera positiva o negativa las respuestas gubernamentales, situación que conlleva a que la gestión pública no se reduzca al gerencialismo empresarial.

En todo caso, la gestión pública es parte del mundo de las decisiones, intereses, preferencias y acciones que se manifiestan de modo categórico en los ámbitos de la institucionalidad pública, así como en las esferas de las reacciones políticas. En ningún momento se aísla de las estructuras de la sociedad, del papel de los actores y de la competencia de las preferencias e intereses que conforman los movimientos de la vida pública.

La nueva gestión pública responde a valores, intereses y proyectos que están interesados en promover otra concepción de los asuntos públicos y gubernamentales. En consecuencia, la nueva gestión pública es punto de apoyo para mejorar la calidad de las políticas, mismas que son producto de acciones públicas y privadas. De este modo, la elaboración de las políticas son compromisos que los políticos electos, en el cumplimiento de sus responsabilidades, adquieren frente al electorado luego de incorporar los problemas públicos a la agenda institucional.

La nueva gestión pública es parte medular de la arquitectura organizativa e institucional de los gobiernos. Su propuesta se encamina a dotar a los responsables de las políticas, de la decisión administrativa; y a los operadores de mayor pericia y habilidad, para que tengan mejores capacidades de respuesta. Las pericias y habilidades son elementos fundamentales para que los sistemas gubernamentales y administrativos sean más adaptativos, emprendedores y competitivos. El peor riesgo en materia de gobierno y administración pública es que la pérdida de capacidad directiva y operativa, se constituyan en un modo de vida. Sobreviene con ello, el deterioro institucional y

organizativo de la institucionalidad democrática y se compromete, en consecuencia, el desarrollo positivo de la sociedad.

Los retos del saber profesional y burocrático se vinculan con la importancia de incorporar al dominio de las rutinas, las ventajas del conocimiento renovado, actualizado y de frontera tecnológica. En consecuencia, la gestión pública aporta los elementos indispensables, para que la reforma de la administración pública sea amplia, eficaz y consistente. El eje de la reforma en la administración pública se vincula con el proceso de las políticas, es decir, con las estrategias de gobierno que contribuye a formular, implementar y evaluar.

La reforma de la administración pública no es la reforma de lo administrativo; tampoco de lo inercial, menos del conservadurismo dinámico que impide que las reformas fructifiquen, como procesos de cambio y renovación. Los patrones del conservadurismo conllevan al deterioro de las organizaciones públicas, desgaste de las decisiones públicas, deficiencia de los resultados finales y a cargas onerosas que dañan la vida productiva de la sociedad. De ahí la importancia de emprender la reforma de la administración pública, la cual debe entenderse como una sucesión de cambios que permiten incorporar capacidades heurísticas, en favor de los procesos y políticas de gobierno.

La reforma de la administración pública se comunica con los procesos de la gestión pública, dado que en lo fundamental se refiere al mejoramiento significativo de su contenido, programas y acciones a fin de fortalecer la concepción del gobierno de lo público, el cual es consecuente y congruente con las instituciones de la vida democrática. El gobierno de lo público implica que la administración pública valora más a los seres humanos, no a las cosas.

Cuando la administración pública se preocupa y ocupa más de las cosas pierde su esencia social y pública; no responde, en consecuencia, al valor de lo público. La administración pública, pieza toral del sistema de gobierno, da cuerpo a lo que se concibe en cuanto ideas, proyectos y planes. Es la actividad que organiza al gobierno; su reforma tiene que ubicarse de acuerdo con lo que son y pueden ser los gobiernos. Desde el gobierno de lo público, es el rostro directo en su trato y compromiso con los grupos ciudadanos.

Cuando la administración pública se desvincula del gobierno de lo público —participación, deliberación y argumentación— es

considerada una "caja de herramienta", en la que hay diversos instrumentos que se utilizan con criterio exclusivamente procedimental, productivista y eficientista. Por tanto, su reforma es vista como una cuestión de sistemas y procedimientos en sí mismos, no como medios que enlazan al gobierno con los ciudadanos.

La reforma de la administración pública se efectúa en contextos que articulan la organización y el funcionamiento de los sistemas políticos, el comportamiento de los regímenes administrativos y el compromiso axiológico de los gobiernos para generar estabilidad, bienestar y justicia en favor de la vida pública.

Sin la gestión pública, la reforma de la administración está incompleta, porque se corre el riesgo de valorarla como una reforma incremental y burocrática, cuando en realidad se trata de una vinculada con la eficacia de las políticas. No hay duda que la nueva gestión pública se relaciona con el impacto de las políticas. Sin pericia renovada no es posible acceder a la complejidad actualizada de las políticas y, en consecuencia, la administración pública continuará como la administración de los recursos, no como la que se enlaza y contribuye a la mejor calidad de las políticas.

Conclusión

Ante los retos y desafíos de un mundo en proceso de cambio, los nexos entre el Estado, sociedad, ciudadanos y mercado se encuentran en el epicentro de importantes ajustes y transformaciones. Otrora se exaltaban los extremos en que se anulaban a unos y denostaban a otros. Parecía que las posturas geométricas regían el desarrollo de la vida pública. Hoy, en cambio, la interconexión e intersección de las esferas de la sociedad da lugar a nuevas formas de convivencia. Lo público es un sitio plural, diferenciado y organizado que se erige como la identidad de lo colectivo y en él los movimientos ciudadanos encuentran la posibilidad de organizarse, para participar en los asuntos de interés compartido.

Lo público reivindica a los ciudadanos ante el Estado, dado que éste no es el único ente que tiene derecho a pertenecer a lo que es el hogar común. En todo caso, el Estado necesita de lo público para fungir como el representante del interés general. Lo público es la clave para determinar el alcance del Estado; y éste es el responsable de que lo público perviva como un conjunto de relaciones que contribuyen a que

el bien y el interés públicos, sean producto de la interacción y la cooperación individual y social.

Al pertenecer a los ciudadanos, lo público no implica que sea adverso al Estado; por el contrario, lo reconoce como centro de autoridad, recursos y decisiones que se conjugan, en favor de la convivencia tolerante y civilizada. Lo público se garantiza con el poder organizado del Estado y, a través de sus instancias de autoridad, evita que la vida social se destruya por acciones impulsadas de modo sectorial; es decir, por grupos que son antipúblicos.

En consecuencia, el gobierno de lo público es el perfil de la sociedad contemporánea. Dicho gobierno es congruente con los valores de la democracia moderna. Responde a la necesidad de que la vida republicana y liberal tenga las instituciones, que posibilitan su conservación y desarrollo. Es un tipo de gobierno que adopta como imperativo funcionar por deliberación y consenso. Estos atributos se enlazan con la dinámica de un mundo que, como el ciudadano, rompe la pasividad para reclamar de modo activo su derecho a participar en la vida pública.

El gobierno de lo público implica que los problemas, conflictos y carencias tienen que abordarse de manera consensuada y no con decisiones cupulares que alejan a los ciudadanos de la autoridad pública. El gobierno de lo público es la premisa para que el ejercicio del poder no sea autoritario. La inclusión en la vida pública es su bandera; el gobierno incluyente sabe escuchar, deliberar y argumentar sobre los asuntos de interés público.

El gobierno de lo público es la respuesta al nuevo dinamismo del espacio público. Por naturaleza, éste es incluyente y tiende a la democratización del poder. Es un espacio donde la interacción de grupos, objetivos, valores e intereses generan una complejidad activa y continua que se traduce en la existencia de una pluralidad creciente y en una pluralidad de políticas.

El espacio de lo público acepta la inclusión, pero lucha en contra de las prácticas que excluyen a los ciudadanos de los beneficios compartidos. Es un espacio que lucha contra la pobreza, marginación y exclusión. Es un espacio de contrastes que reclama sapiencia para gobernarlo, así como fórmulas institucionales que permitan ordenar no sólo problemas, sino los tipos de solución.

El espacio público es impensable sin la colaboración de los ciudadanos. Es inviable sin la misión del Estado. Es limitado si no se reconoce el papel de los mercados, en favor de la vida material. Es incompleto sin la acción de los grupos ciudadanos. Es un espacio para convocar y asegurar la cooperación entre los distintos centros de la sociedad. El espacio público tiene el rango de asuntos de gobierno, porque plantea problemas que demandan, en materia de resultados, eficacia acreditada. Es también un asunto de las administraciones públicas, dado que éstas, en cuanto actividad común a los ciudadanos, son las responsables de atender a todos los públicos de la sociedad.

Desde la perspectiva del gobierno y la administración pública, el espacio público es un sitio en el que conviven espectadores diferentes. Por tanto, lo público se institucionaliza con las acciones del gobierno y de la administración pública. Unas y otras se enlazan para categorizar problemas, demandas, opciones de solución y estrategias de acción, para institucionalizar las fortalezas y debilidades de la vida pública.

En consecuencia, el espacio público es una realidad disímbola, contradictoria y nutrida en formas de cooperación. En él, la convivencia de los contrarios es la fuente misma de su riqueza real y potencial; es el referente para que el gobierno y la administración pública tengan a su cargo el cumplimiento de tareas comunes, al considerar, desde luego, las aportaciones de los grupos organizados de la sociedad.

El espacio público, en las postrimerías del siglo XX y el advenimiento del XXI, retoma los valores liberales y republicanos para recuperarse como un espacio de los ciudadanos y la ciudadanía. Por eso, sus necesidades de gobierno no son iguales en tiempo y espacio —determinismo historicista—, sino que varían conforme al tipo de sociedad y dinamismo de las organizaciones privadas, públicas y sociales.

En este sentido, la nueva gestión pública —sistema de capacidades creadas, diseñadas e implementadas—, se vincula con los requerimientos del espacio público, su importancia y proyección. A diferencia del determinismo historicista, el espacio público es un sistema indeterminado de vida, es decir, no se rige por movimientos geométricos, predicciones absolutas ni pronósticos omnicomprensivos. Su indeterminación es producto de equilibrios inestables, lo cual significa que en la vida pública no hay patrones

uniformes de comportamiento. Esta premisa es fundamental para situar los alcances de la gestión pública.

En efecto, la nueva gestión pública no es la continuación ni el desdoblamiento de la intervencionista; tampoco es un modelo de actualización, menos un conjunto de prácticas que se trasladan y recomiendan de manera indistinta. Tiene su gestación en el replanteamiento de las condiciones de vida de la sociedad contemporánea. Ante los contrastes entre el orden y el caos, la certidumbre y la incertidumbre, la planificación y la liberalización, la innovación y el deterioro, la gobernabilidad y los riesgos de la ingobernabilidad, es importante puntualizar que la tarea de los gobiernos se ha modificado de modo significativo.

Frente a la racionalidad burocrática, que es un tipo de racionalidad exhaustiva —rutinas, precisión, sincronización y previsión—, es imperativo dar cabida a otros tipos de racionalidad que permitan comprender el mundo factual, con base en relaciones de causalidad y no en la interpretación limitada que nace de la vinculación rigurosa entre medios y fines. En este sentido, la nueva gestión pública es compatible con las relaciones de causalidad, porque la vida pública se integra de acuerdo con un sistema de correlación de fuerzas.

Esto significa que hay voluntades e intereses que se reacomodan en el ámbito de las instituciones y con ello influyen en las decisiones y acciones de gobierno. Sin que los gobiernos renuncien a las ventajas de la racionalidad burocrática, es importante que incursionen en la flexibilidad de la gestión pública para ampliar el horizonte de respuestas, que pueden generar en favor de la vida pública. No siempre las rutinas —dominio de prácticas, procedimientos y operaciones ordinarias— son suficientes para dar organicidad y respuesta puntual a los problemas sociales y públicos.

Éstos tienen dinámicas viejas y nuevas que, al conjugarse, los sitúan no en lo convencional de un tratamiento institucional, sino en el imperativo de valorarlos con otras ópticas de análisis, decisión e implementación. En este caso, la nueva gestión pública es un conjunto de recursos heurísticos que responden no sólo al espacio público, sino al perfil del gobierno de lo público.

Por su contenido, objetivos y resultados, la nueva gestión pública toma en cuenta los obstáculos, contratiempos y reacomodos en las relaciones públicas. No tiene como meta la optimización de las

soluciones, sino que las considera según el realismo, es decir, tomando en cuenta restricciones, opciones, costos y oportunidades. No concibe al gobierno ni a la vida pública en razón de relaciones amplias de cooperación, sino que reconoce que en su ámbito institucional hay demandas y conflictos de interés.

En la medida en que se modifica el contexto de la gestión pública, también cambian las estrategias que están en ejecución. Por eso, un postulado de la nueva gestión pública es el diseño o rediseño de las prácticas gerenciales, entendidas como el mejoramiento de las habilidades que permiten desenvolverse mejor en los procesos de cambio, en el ajuste de intereses y en el regateo de la información.

De esta manera, la orientación de la nueva gestión pública es hacia el desarrollo y la aplicación de habilidades que abordan problemas que no son ordinarios, sino específicos en cuanto impacto y contexto. No enfoca sus recursos al logro de la racionalidad decisional, sino a conseguir que la propia racionalidad sea producto de la realidad factual. Tampoco parte de la coherencia formal, la cual se sustenta en las prescripciones, enunciados y proposiciones lógicas. Su alcance comprehensivo se sustenta en los fenómenos públicos, problematización de las situaciones y categorización de los procesos.

La nueva gestión pública se vincula con los procesos organizacionales de la implementación, dado que su eficacia sólo se acredita a través de prácticas y resultados institucionales. Su alcance factual no se relaciona únicamente con premisas lógicas, sino con pruebas empíricas.

En suma, el contenido de la nueva gestión pública es lógico-empírico, lógico-experimental y lógico-factual. Así, se constituye en una suma de recursos que contribuyen a que el diseño y aplicación de las estrategias de gobierno sean focos de aprendizaje y corrección continua. Se evita de este modo, que la faceta administrativa del gobierno sea objeto de "error tras error", sobre todo cuando se pretende configurar respuestas homogéneas a problemas y situaciones contrastantes.

uvalle@sociolan. politicas. unam. mx.

Bibliografía

- Ayala Espino, José Luis (1992), *Límites del mercado, límites del Estado*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Barzelay, Michale y Babak J., Armajani (1998), *Atravesando la burocracia*, México: coedición, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1997), *De senectute*, Madrid: Ediciones Santillana, S. A. Taurus.
- Bresser, Luiz Carlos y Nuria, Cunill (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina: coedición Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Paidós.
- Bozeman, Barry (1993), *Public Management*, California: The State of Art, Jossey-Bass.
- (1998), *La gestión pública su situación actual*, México: coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Canales, Allende y José Manuel, Rodríguez Álvarez (1997), *Estudio preliminar a la transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas Venezuela.
- Dahl, Robert (1990), *La poliarquía*, Madrid: Editorial Tecnos.
- De León, Linda (1996), "La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos", en *Revista de gestión y política pública*, vol. V, núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Gamble, Andrew y Paul, Walton (1976), *El capitalismo en crisis. La inflación y el Estado*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Editorial Taurus.
- Hayek, Friederich (1994), *El camino de la servidumbre*, Madrid: Alianza Editorial.
- Kliksberg, Bernardo (1998), "Inequality in Latin America", en el *III Congreso sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Madrid.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Meneguzzo, Marco (1998), "Repensar la modernización administrativa y el New Publica Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local", en *Revista reforma y democracia*, núm. 11, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid.
- North, Douglas (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Editorial.
- Olivé, León (1988), *Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ricardo Uvalle Berrones, "Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública", *Convergencia* N° 21, 2000, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

——— (1998), "El Estado y el ciudadano", en *Revista política y gobierno*, vol. V, núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Straussaman, Jeffrey (1990), "*Public Administration*", White Plains, N. Y.: Longman.