

Capítulo I

LA GOBERNANZA: UNA NUEVA MANERA DE GOBERNAR EN SANO EQUILIBRIO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Wladimir Pérez Parra

I.- LA GOBERNANZA: UNA NUEVA MANERA DE GOBERNAR EN SANO EQUILIBRIO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

El paradigma de la gobernanza en los estudios de la administración pública aparece en la década de los noventa del siglo pasado como consecuencia del modelo en crisis de Estado del bienestar, el cual fundamentaba que el paradigma clásico-burocrático era insostenible, y propugnaba los seguidores del modelo neoliberal a través de la nueva gestión pública; en lugar de resolver los problemas administrativos del Estado, más bien los estaban afianzando.

La governance es una locución anglosajona que constituye una conexión entre las transformaciones del Estado del bienestar y la sociedad en las últimas décadas. El Estado y sus instituciones se han transformado para un cambio al igual que la sociedad, por lo tanto la acción gubernamental ya no es entendida como el núcleo central de lo público, dado que el monopolio de dicha acción gubernamental para afrontar la problemática social se ha reducido.

Los tiempos ahora son de la sociedad del conocimiento y del aprendizaje, en este sentido la política y la acción administrativa se expresan cada vez más en los términos de la gobernanza. Esta fue la nueva forma de gobernar frente a la crisis de gobernabilidad surgida dentro del Estado social, la cual tuvo poca capacidad de respuesta a las dificultades y a los nuevos desafíos que la sociedad reclamaba, en ella el mercado y la privatización de los servicios públicos no eran parte de la solución al problema.

La gobernanza fue la repuesta desde un punto de vista neoinstitucional de la relevancia de las interacciones Estado-sociedad y la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales. Es un nuevo estilo de hacer gobierno, distanciándose del modelo clásico-burocrático regulatorio y jerárquico, así como también demarcándose del mercado monopolizador.

En otras palabras, es un modelo de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales que genera nuevos mecanismos de la acción gubernamental sin basarse en el protagonismo exclusivo del Estado ni del mercado, sino en una cooperación equilibrada entre distintos actores autónomos y diferentes redes que existen entre las organizaciones que hacen vida en el ámbito público.

La gobernanza apunta hacia la creación de estructuras y de procesos mediante los cuales tanto los actores políticos como los sociales ponen en práctica intercambios, coordinación, controles y adopción de decisiones dentro de los sistemas democráticos. Es la superación de la exclusividad de las instituciones y actores estatales que han venido monopolizando la gestión de los asuntos públicos.

Esta nueva forma de gobernar, inmiscuye e implica la interdependencia entre los distintos actores que hacen vida en el ámbito público e induce, a su vez, a la cooperación y a la participación en la adopción de decisiones públicas, así como a la exaltación de responsabilidades de forma colectivas o de interés general. Con la gobernanza se da un reconocimiento al sentido real del buen gobierno, donde el Estado solo no puede lograrlo, así como tampoco la solución está en el mercado.

Inicialmente la conceptualización de la buena gobernanza estuvo vinculada a los proyectos de ayuda que impulsaban los organismos multilaterales (Banco Mundial y PNUD), a mediados de la década de los noventa en países con conflictos armados o con catástrofes naturales. Dichos organismos se encontraron con la barrera de la falta de capacidades institucionales y de los sistemas políticos nacionales para poder impulsar la ayuda económica. Era perentorio el fortalecimiento de las instituciones para promover en dichos países el desarrollo político, social y económico:

La gobernanza ayuda a explicar el nuevo proceso de gobernar en redes, es un estilo de gobernar distinto al modelo de control jerárquico que se da a través de un

mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y actores no estatales, en redes mixtas público-privado. (Fernández Fuentes, 2016, p. 70)

En los años ochenta, después de casi cinco décadas de ausencia en los estudios de la ciencia política y de la administración pública en los EUA, las instituciones regresaron al centro del estudio y del debate; fue un regreso marcado por una nueva realidad: el Estado era caracterizado como una organización interventora y monopolizadora de las decisiones ciudadanas, en este sentido la sociedad estaba por debajo de las decisiones estatales. Con el neoinstitucionalismo fue generada la insurgencia de un nuevo Estado fuerte y responsable, con la capacidad de incorporar a otros actores en la acción pública, lo que desarrolló una ampliación en los ámbitos de legitimidad de las políticas públicas.

Frente al fracaso rotundo del neoliberalismo y, por consiguiente, de lo inaplicable en nuestros países latinoamericanos del enfoque neoempresarial de la Nueva Gestión Pública en sus inicios, entramos en un contexto de reestructuración institucional en el que, ahora, la administración y las políticas públicas toman un papel estelar dentro del sector público. Muchos académicos y gobernantes llegaron a creer que con la globalización, el Estado se debilitaría y dejaría de ser el actor clave en el ámbito interno y externo; y frente a la dicotomía Estado/mercado, terminaría por imponerse el monopolio del mercado, en otras palabras, lo privado terminaría de arropar y absorber a lo público. La realidad ha resultado diferente, dado que el pensamiento neoliberal no logró resolver las asimetrías producto de la ineficiencia y la ineficacia gubernamental.

Ahora estamos frente a una nueva relación Estado-sociedad, lo que ha permitido ir más allá de los órganos clásicos de gobierno, emergiendo un nuevo campo de investigación para tratar acerca de las formas de coordinación, orientación y de dirección entre los diferentes sectores y grupos que hacen vida en la sociedad. A esta nueva realidad que se le conoce como *governance* –ya mencionada en nuestro texto–, término inglés que no posee una traducción

líteral; por lo cual muchos autores la han traducido como gobernanza, para referirse a las investigaciones que se están llevando a cabo en torno al buen gobierno y a la nueva forma de gobernar en estos nuevos tiempos.

Los movimientos ciudadanos comprometidos con la búsqueda de respuestas a los problemas sociales cada día son más comunes y numerosos. Las inconformidades ciudadanas que se expresan en protestas y luchas cívicas, van direccionadas y con la finalidad de lograr desaparecer las llamadas zonas marrones a las que se refería Guillermo O'Donnell (1999 y 2004), que no son más que el entrever de los sectores excluidos, generados por las desigualdades sociales y la debilidad del Estado de derecho en nuestro continente.

Ahora la lucha por la desigualdad social ya no es un tema exclusivo de una ideología o de algunos gobiernos, la injusticia y los altos índices de pobreza son un debate mundial, marcado por el auge del capitalismo del desastre como lo sostiene Klein (2010). La ola de protestas con diversos planteamientos está dando orígenes a movimientos sociales con muchas posibilidades de cristalizarse como actores políticos dentro de un nuevo orden mundial incierto.

Son tiempos donde las organizaciones no gubernamentales y la participación más activa de los ciudadanos producen ruidos en las calles y malestar en los palacios de gobierno. La tendencia está marcada en el accionar de una sociedad civil mucho más global, siendo la causante principal de la renovación de la política internacional. Hoy en día, los gobiernos están sometidos a acatamientos de reglas, normas internacionales y a la evaluación de los resultados de su acción.

La gobernanza es la repuesta a la incapacidad de la Nueva Gestión Pública en sus orígenes, que no pudo zanjar los problemas que heredados desde el advenimiento de la administración burocrática. El consenso que surge en los años ochenta sobre la ineficacia y la deslegitimación de la administración pública todavía no ha dado los frutos esperados, así como la llegada de la actuación pública fundamentada en la interacción entre los distintos niveles de gobiernos para llegar a la calidad total se ha retardado. Por un lado, el

desmontar esa estructura anquilosada burocrática embutida en las entrañas del poder estatal no es tarea fácil, pero tampoco es bueno dar cabida a un proceso privatizador total sin regulación ni control del ámbito público, tal como pretendía la Nueva Gestión Pública de corte neoempresarial muy de moda por esos años.

La gobernanza viene a ser la interacción entre los diferentes niveles gubernamentales, ciudadanos y empresariales, por medio del cual estos tres sectores, en igualdad de condiciones, participación y decisión, llegan a acuerdos para sacar adelante la agenda de la acción de gobierno, materializándose así una administración pública con criterios de calidad, eficacia y legitimidad frente a la sociedad civil. En otras palabras, es un nuevo modo de gobernar en el que la médula es un gobierno relacional o de redes donde interactúan lo gubernamental-cívico-privado, con un largo alcance que parte de lo local y termina en lo global. En fin, la gobernanza es el nuevo modo de gestión administrativa de nuestros tiempos. Es importante destacar que la gobernanza no implica la anulación del gobierno o de su forma de gobernar, muy por el contrario, lo que busca es una entonación y reequilibrio entre el sector público con la sociedad civil.

El gobierno no es el actor estelar, y sin renunciar a sus funciones administrativas, el Estado pasa ahora a ser un socio facilitador y colaborador que, junto con los empresarios y la sociedad civil, actúa cuando la burocracia evidencia inconveniencias o incapacidad de gestión. Hay un quiebre en lo que al monopolio del Estado se refiere como actor único, se han ampliado las grandes cuestiones y temas sociales, dado que los desafíos son mayores y el Estado ha demostrado su incapacidad para actuar en solitario.

El modelo social emergente tiene otros actores con mayor criterio y compromiso para apoyar, accionar e impulsar los principios de calidad en la administración pública. La nueva administración pública debe tener sus raíces en una plataforma de participación ciudadana alejada de toda cooptación partidista e ideológica, para así evitar a toda costa todo tipo de fisonomía de clientelismo, corrupción y demás desmanes que traen consigo los partidos que se han alejados de sus principios y postulados.

La acción gubernamental poco a poco se va alejando del concepto tradicional de la política, a partir de la misma en otrora se entendía como la capacidad de afrontar los problemas sociales solo desde el Estado y sus instituciones. En estos tiempos de crisis y de cambios, al hablar y entender el concepto de política, cada vez se va articulando en mayor medida al término de gobernanza, por lo cual, ahora esta nueva locución en la lengua de Cervantes se entiende como la acción política o de dirección política.

A causa de la crisis de las administraciones públicas desde los gobiernos, y desde los estudios de la gestión y de las políticas públicas en el campo académico, se ha revelado cómo esta categoría es muy útil para estudiar desde nuevas perspectivas teóricas y prácticas las instituciones y los actores que hacen vida en el campo del sector público. Hablar ahora de gobernanza significa establecer la conexión que existe entre las transformaciones del Estado y de la sociedad en las últimas décadas.

El Estado ha cambiado al igual que la sociedad, en tal sentido vivimos tiempos de redes sociales y de gobiernos abiertos, la globalización no es un mero artificio económico, estamos en la era de la regulación social basada en redes autoorganizadas e interorganizativas, donde la acción gubernamental ya no es considerada como el núcleo central de la política para afrontar los problemas de la sociedad civil, ahora la política se expresa cada vez más en los términos de la gobernanza. Este concepto engloba el modelo que expresa una nueva forma de gobernar, circunscribiendo los nuevos límites y oportunidades que se le ha dado al Estado en sus relaciones con la sociedad después de la traumática época del neoliberalismo, que de paso dicho pensamiento y modelo económico apetecía vaciar de contenido y de funciones a las instituciones gubernamentales.

La gobernanza puede usarse muchas veces inducida por razones no analíticas, ni académicas o científicas; la retórica, las ideologías y el falso discurso puede adueñarse del término, mas sin embargo es bueno destacar que este término es aplicable a distintas maneras y múltiples significados para poner en práctica un nuevo modelo de gobernar, mucho más cooperativo donde

desaparezcan sin complejos los límites entre los sectores públicos y privados, y en el que ninguno de los dos pueda atraparse para la cooptación.

Frente a la crisis de gobernabilidad que surgió dentro del Estado social a finales de la década de los años setenta, la poca capacidad gubernamental de dar respuesta a las dificultades y los nuevos desafíos que la sociedad civil reclamaba, hizo que se volteara la mirada hacia el mercado y la privatización de los servicios públicos. El déficit fiscal y la inoperancia gubernamental justificaban que las reformas administrativas se direccionaran hacia ese sentido, sin embargo girar todo hacia el mercado y las privatizaciones tampoco era la solución.

Con la gobernanza se dan los espacios más propicios y relevantes para el análisis y el diseño de nuevas políticas, donde se pueden integrar redes de actores públicos y privados, para desarrollar y llevar a cabo uno de los campos emergentes de la ciencia de la administración pública como es la llamada “gestión pública cooperativa”, donde se destaca el papel protagónico de las estructuras y actores gubernamentales, empresariales y ciudadanos en la construcción, conducción y mantenimiento de las redes públicas que van más allá de la acción gubernamental, así como para la obtención de resultados en las políticas y programas públicos.

Uno de los espacios más relevantes para el análisis político y administrativo es la gobernanza, de allí que sea necesario seguir creando investigaciones desde todas las ciencias sociales para coadyuvar a reformar de manera integral el sector público, por lo que es imprescindible que desde la ciencia de la administración pública se apunte en esa dirección, y no llegar a una sentencia que viene haciendo el reputado especialista catalán en políticas públicas Joan Subirat, quien argumenta que si no se reforma la administración pública, ya dentro de poco no existirá.

Crear que el movimiento del pensamiento ortodoxo neoliberal que promueve la privatización, desregulación, liberalización del comercio y políticas de ajuste presupuestario está de vacaciones es una ilusoria fe, estos

también apuestan por una buena gobernanza que les permita valorar y ajustar el éxito o fracaso en los países donde de forma proporcionada desarrollan propuestas inspirados en dichos postulados en nombre de la estabilidad económica. Sin embargo, los neoliberales han aprendido que el desarrollo económico no se puede abordar de forma aislada tal como lo creían por la década de años ochenta, ahora han entendido que el mercado debe estar íntimamente acoplados a la calidad de las instituciones políticas dentro unas relaciones en sano equilibrio, entre el medio ambiente, sector público y sociedad civil en la lógica de nueva gobernanza democrática.

II.- UN QUIEBRE DICOTÓMICO: MÁS ALLÁ DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

La crisis que generó una gran discusión entre los organismos internacionales, estudiosos y gobernantes fue cómo lograr superar la perlesía del modelo de Estado que prosperó de manera exitosa después de la Segunda Guerra Mundial, resultando inviable al final de la década de los setenta y principio de los ochenta. La economía asume las banderas del cambio por medio de un movimiento de reformas neoclásicas frente a las demás ciencias sociales, entre ellas la ciencia política y la administración pública en torno a la razón de buscar soluciones frente a la crisis del Estado social e interventor.

Desde esa perspectiva del pensamiento económico ortodoxo, se pretendía edificar un orden nuevo social mundial, con una visión enfatizada en la economía, dándosele mayor atención al capitalismo corporativo y menor atención a las áreas educación y salud. De este modo, se dio prioridad a las investigaciones que tenían que ver con aquellos bienes y servicios que controlaban las fuerzas del mercado, dejando a un lado los fines colectivos y todo lo relacionado a nivelar los altos índices de asimetría social.

En este contexto, importa destacar que los fines colectivos han sido dirigidos por una administración pública contemporánea prestadora de servicios que busca evitar (o, cuando menos, disminuir) la crisis inmersa del modelo de economía de mercado imperante, al tiempo de seguir cumpliendo con las

funciones prestacionales que le son inherentes; por ello es necesario para que la ciencia de la administración pública siga existiendo: deben crear nuevas organizaciones, estructuras técnicas y andamiajes institucionales alternos a los tradicionales que, a tal efecto, les permitan actualizarse y, si se quiere, redimensionar sus mecanismos de respuestas ante las demandas colectivas.

Es por ello que la administración pública tradicional ha encontrado mediante la nueva gestión pública un medio para alcanzar dichos objetivos, muy a pesar de que, en este ámbito y como ya se ha dicho, por existir enfoques muy variados, suele señalarse que su consolidación es aún incipiente. El Estado necesita de mecanismos decisorios renovados para asignar y distribuir los recursos hacia los ciudadanos; en este sentido la administración pública ha conseguido, por medio de la nueva gestión pública, mecanismos y técnicas propias de las organizaciones privadas que le han concedido (y facilitado) a los agentes públicos el cumplimiento y materialización de los objetivos colectivos del Estado; importa resaltar que la administración pública hace uso de esas técnicas al utilizar como referente la organización de sus actividades a aquellas instituciones públicas que proceden con los mismos razonamientos empresariales tales como los indicadores de gestión, por solo mencionar algunos instrumentos utilizados.

Ahora bien, el análisis de toda esta actividad pública siempre ha estado determinado por las relaciones de poder que se establecen entre los distintos grupos sociales que operan dentro de las instituciones. Y justo estos grupos sociales han investido de poder ejecutante a unos actores políticos para que lleven adelante la aplicación de una serie de ajustes y, con ello, las liberaciones dentro de las organizaciones públicas a raíz de la crisis de Estado del Bienestar. Ahora los principios clásicos de la economía vuelven por sus fueros dentro de sector público, y la finalidad de la gestión pública es dotar a las organizaciones públicas de instrumentos que garanticen un comportamiento eficiente, eficaz y equitativo dentro de los criterios de maximización y organización yuxtapuesta a los políticos como actores decisores y a los gestores como ejecutores.

Una idea básica de la gestión pública es que las intervenciones públicas han de ser eficientes, mejorando la

situación inicial. La acción colectiva, con su generalidad y coactividad, puede ser útil potencialmente, pero necesita, para contar con la lógica económica, que las intervenciones públicas sirvan para que los individuos alcancen más eficientemente determinados objetivos. Otra idea fundamental de la gestión pública es que los objetivos sociales se alcanzan mejor; en ocasiones, con financiación y regulación pública pero con producción de organizaciones privadas (o públicas que actúen con criterios empresariales y de competencia). (Albi, 1997, p. 11)

Entrados los años 90 se empiezan a producir una serie de cambios políticos en el ámbito público; a partir de este momento comienza a mirarse más hacia el seno de las instituciones y menos hacia los aspectos macroeconómicos, que si bien son importantes, no son los únicos para resolver la crisis del sector público. Queda evidenciado que la economía por sí sola no puede hacer frente a tantas exigencias sociales, con lo cual la esfera de cambio se extiende hacia lo político y lo social, ahora lo necesario es ver o considerar con mayor interés y atención a las instituciones públicas formales. Es el resurgimiento del interés por las instituciones, de tal manera que si no existe un desarrollo institucional verdadero, no será posible una sustancial modernización de la gerencia pública que redunde en una mejor calidad de vida de la sociedad civil.

Así, la idea del Estado mínimo queda atrás, y se entra en la era en que la democracia deja de ser considerada como un mero instrumento formal y discursivo para el logro eficiente y eficaz de decisiones económicas, en tal sentido, el hablar del “buen gobierno”, es establecer la acción de gobernar más allá del gobierno, y no es sólo un problema de gobernabilidad, sino más bien una vía hacia la búsqueda de componentes y características que la nueva gobernanza democrática puede darle a la relación Estado-sociedad a través del entendimiento, la participación y la responsabilidad compartida, con lo que la administración pública debe jugar un papel estelar y relevante.

El concepto de *governance* o “Buen Gobierno”, remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público y el privado, y tiene como eje la aceptación, por parte de las autoridades políticas, del fenómeno de la extensión de la esfera de lo público más allá de su ámbito formal de influencia, a raíz de la crisis resolutive del Estado de Bienestar y de la emergencia de nuevos actores, identidades colectivas, problemas e intereses sociales. (Brito, 2003, p. 22)

La era de las reformas macroeconómicas neoclásicas pasó a ser tema del pasado, ahora los tiempos son de la revalorización de la naturaleza pública en concordancia con lo ecológico, lo social y lo económico. Los trabajos sobre el tema del Estado no vienen de manera unilateral de parte de los teóricos de este sector, ahora vendrán también de los de los expertos contratados al servicio de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, BID, FMI, PNUD y la OCDE, quienes, junto con diversas agencias bilaterales de cooperación, enfatizan y llegan a un consenso por a través del cual se entiende que sin un desarrollo institucional no sería posible lograr los avances en la gestión dentro del sector público, de tal suerte que el desarrollo institucional es el reflejo de instituciones fuertes, capaces de soportar verdaderas reformas en sus estructuras.

Al hilo de lo indicado, es importante resaltar que los cambios constantes en el sector público a finales de la década de los setenta, marcan su inicio por medio de la apertura y liberación económica, que se ha identificado como consenso neoliberal o consenso de Washington, porque fue en esta ciudad donde se celebró dicha reunión, estableciéndose los ejes y los lineamientos principales para el establecimiento de una economía de mercado enmarcada dentro de los límites de un Estado mínimo, frenándose y cuestionándose cualquier excesivo intervencionismo estatal, condenándose de alguna manera al repliegue del modelo burocrático interventor en aras de un nuevo modelo administrativo basado en la privatización y el libre mercado, que trajo consigo conflictos, choques y contrapesos de toda índole en nuestros países, incluyendo

aspectos psíquicos y culturales en el comportamiento de los funcionarios de la administración pública.

El consenso neoliberal, a partir de los años ochenta, ha representado un sismo en la estructura, funciones y operación de la administración pública, que se encuentra todavía en proceso de rehacer su productividad social mediante otros estilos, procesos y rendimientos. El primer impacto fue de orden mental, de cultura. Acostumbrados los administradores públicos, particularmente los administradores de los estados desarrolladores, a tener una interpretación protagónica de su función y a considerar que su trabajo era factor de nacionalización, orden, cohesión y desarrollo social -frente al atraso de sus sociedades y frente a los desarreglos y trastornos sociales de los mercados- no podía sino resultarles perturbadora y hasta escandalosamente contradictoria la propuesta de retiro, repliegue, redimensionamiento, ajuste, privatización (venta, concesiones, contrataciones) de los organismos públicos encargados de la provisión de bienes y servicios públicos para fines de compensación, desarrollo y seguridad social. (Aguilar, 2005, pp. 136-137)

El malestar y la complejidad de la intervención y la regulación estatal, unida a los procesos administrativos que estaban cargados de excesivos trámites y requisitos reiterados, hacen del activismo burocrático un enemigo a vencer mediante un plan diseñado primeramente a desmontar la regulación económica y social reinante. Se empieza ahora con un proceso político de desregulación y rediseño de normas más decisivas para tal fin. Posteriormente a esto, y con la intención de garantizar el éxito de dichas reformas, se procede con un plan de nuevas reformas dentro de la estructura de las organizaciones administrativas, la finalidad es poder contar con instituciones eficientes y eficaces en el sentido que hemos definido estos términos (y no, como es habitual en nuestro ámbito de estudio, que sea no sea estrictamente economicista y, lo que es peor, en

divorcio de la relación binómica que ha de existir entre eficiencia y eficacia del Estado, tal como lo hemos indicado al referirnos a esta cuestión), de modo que garanticen el éxito de las reformas mediante un crecimiento económico armónico, ordenado e incluyente.

El nuevo proceso de reformas, conocidas como de segunda generación o Post-Washington, profundizaron aún más que la primera etapa de reformas; estas se centraron en el perfeccionamiento del sistema político democrático, estimulando los mecanismos de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, de esta manera no sólo se le dio importancia al buen gobierno, sino también a la elección de buenos gobernantes, recepción de demandas, definición de la agenda pública, creación de nuevas reglas y normas de convivencia. Sin dejar atrás lo económico, se resaltan los objetivos políticos; entre otras razones para fortalecer las capacidades legislativas y judiciales que le den soporte al buen gobierno, que se considera posible a través del desarrollo institucional y la modernización gerencial de la administración pública para la consecución de unos servicios públicos de calidad.

El redimensionamiento y el diseño de organizaciones, la reingeniería de procesos, la gestión de calidad total, la mejora continua, los esquemas postburocráticos de administración... se vuelven palabras de orden en la disciplina y en la profesión de la Administración Pública. Se trata de la adopción y la adaptación de teorizaciones y tecnologías que provienen de las tendencias administrativas contemporáneas del sector privado exitosos y que marchan en sentido contrario al formato tradicional para organizarse y operar de la Administración Pública, la cual persiste en estructurarse según el formato de las viejas grandes corporaciones industriales y del ejército más que conforme a los esquemas de las empresas modernas descentralizadas, atentas a la dinámica de su entorno, competitivas, de equipos multifuncionales y de servicios de calidad. (Aguilar, 2005, p. 137)

Los cambios y las tendencias del Estado y de la administración pública en la era del fin del siglo XX dejan de ser un monopolio exclusivo de la economía; ahora, dentro del seno del sector público, van a congeniar disciplinas con objetos de estudios diferentes pero con causa común, esto es, mejorar una administración pública carente de capacidades innovadoras y nutrirla de medios, herramientas y técnicas modernas de gestión, a fin de dar una conexión más directa entre el Estado y la sociedad en los procesos administrativos. En tal sentido, surgen nuevas ideas y propuestas en torno al papel que debe jugar el Estado y la administración pública en la forma de cómo aumentar la eficiencia de lo público frente al ciudadano.

Es un giro que se ha dado en la manera de entender y practicar, dentro de la administración pública, un pensamiento administrativo proveniente, en parte, del ámbito empresarial: surgen nuevos esquemas de organización, y entramos a la era del desmontaje de la llamada “estatización de lo social”, que viene a ser una especie de rescate de lo social de los espacios estatales para colocarlo dentro de nuevos esquemas organizacionales, con la deliberada intención de devolver el poder de decisión a los ciudadanos bajo aquellos nuevos esquemas de organización, que apuntalen a lograr el éxito, medidos por la innovación y la sustitución de las pautas burocráticas por otras de carácter empresarial que resulten adaptables a la administración pública.

La crisis del modelo burocrático no es, desde luego, de hoy ni de ayer. Toneladas de papel y ríos de tinta se han invertido durante décadas para poner de manifiesto sus limitaciones y alertar sobre sus riesgos. Lo que caracteriza a la época presente es más bien la transición de la teoría a la práctica: el cuestionamiento del modelo ha dado paso al declive efectivo de las grandes burocracias empresariales y a la sustitución progresiva de las pautas burocráticas por nuevos esquemas de organización, aunque frecuentemente incipientes e incompletos. (...). En resumen, el declive efectivo de las grandes burocracias es consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas

al doble desafío de la innovación y la competitividad, piedras angulares del éxito, y aun de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones empresariales modernas. (Longo, 1999, pp. 212-213)

En el sector público, para los defensores de la teoría de la gestión, se está haciendo un buen ejercicio de democracia, dado que hay una especie de reivindicación del sector público dentro del sistema político gracias al aporte de las técnicas gestológicas. La democracia como mecanismo permite a la ciudadanía no solo exponer sus demandas políticas y económicas, sino también tiene la responsabilidad de garantizar servicios públicos eficaces contando para ello con los modernos instrumentos que ofrece la teoría de la gestión, la cual brinda diversas soluciones a los diferentes problemas que padecen las organizaciones públicas.

La democracia debe ser la promotora y fomentadora de la innovación que representan las técnicas de gestión exitosa personificada en las organizaciones privadas, pero guardando distancia y teniendo mucho cuidado en no caer en un aprendizaje de brujo o en la charlatanería. La teoría de la gestión desarrollada dentro del ámbito empresarial, permite la complementación de dos hechos profundamente interrelacionados en el ámbito de la administración pública: la economía y la política. En tal sentido, ahora la teoría de la gestión no podrá ver en la democracia sólo un sistema de partidos interesados únicamente en las elecciones para el logro y el ejercicio del poder que, en ocasiones, se comporta de manera arbitraria, sectaria y abusiva frente a los ciudadanos.

Hoy, muy en contra de los tiempos pasados, la política y, por consiguiente, la democracia, configuran un orden institucional que se apoya en una sociedad civil fuerte y autónoma económicamente hablando, dado que estamos frente a un nuevo orden institucional más desarrollado y transparente, que permite la organización y la expresión pública en todos sus mecanismos, lográndose con ello el posicionamiento de la meritocracia frente a la clientelización. En otras palabras, lograr la erradicación de manera definitiva de las instituciones públicas el patrimonialismo que impide el desarrollo de nuestros países.

Los cambios constantes que el sector público ha venido experimentando durante las dos últimas décadas, fueron en parte gracias al posicionamiento del pensamiento único (el neoliberalismo y la economía libre de mercado) que con sus técnicas de gestión subyacentes han permitido que el sector público no sea el mismo de hace treinta años atrás, su variación es de manera manifiesta y significativa. No obstante, el enfoque neoempresarial o gerencialista que apostaba por una privatización total del sector público tuvo sus limitaciones, comenzaron a notársele ciertas grietas; con la aparición de connotados teóricos y pensadores administrativos, provenientes desde el ámbito de la ciencia política y de la administración pública, estos en principio fueron denominados de enfoque o corriente neopública, acabaron formando un movimiento minoritario frente a los neoempresariales o gerencialistas. Eran muy críticos y propugnadores de la inviabilidad de las propuestas de las técnicas del mercado para aplicar dentro del sector público, particularmente de la improcedencia de emplear las técnicas de la gestión empresarial. Fue un fuerte contrapeso al llamado consenso neoliberal y a la aplicación de las técnicas privadas al sector público, y dado que ahora no existe un pensamiento único que amenace con acorralar al Estado para convertirlo en un ente mínimo, se ha avanzado con la gestión pública, que es una corriente de la ciencia política que estimula y propugna las investigaciones para el mejoramiento del sector público.

De modo que las reformas de segunda generación o reformas Post-Washington han dado sus frutos, dado que son consideradas como las primeras críticas que debilitaron el mito de aquél pensamiento único que ponía en peligro la sostenibilidad del Estado social, a esto también hay que sumarle el reproche de estos primeros pensadores administrativos de onda reformista. Su filosofía se basa en hacer más eficiente y eficaz la administración pública, pero sin volver al pasado intervencionista, adoptando sus posturas desde la óptica del fortalecimiento del sector público a través de las instituciones y distanciándose de la teoría privatizadora, para abrazar la teoría de la gestión pública desde la ciencia política, que sin negar el aporte del sector empresarial y la economía de mercado, cree en un Estado cívico más cercano a los ciudadanos y demás actores sociales.

En la reunión de 1995 de la Academia de Gestión, Henry Mintzberg dedicó a los asistentes un chispeante ataque sobre la influencia de la teoría de la gestión en el sector público. La publicación *Harvard Business Review*, afirmó, debería tener en la portada una calavera con dos tibias cruzadas y la leyenda «no administrar al sector público». Durante ese mismo año, Peter Drucker escribió un largo artículo para el *Atlantic Montbly*. Al igual que Mintzberg, Drucker se preguntó por qué el gobierno tenía que pensar en la gente como clientes con objeto de hacer las cosas que se debían hacer naturalmente. Pero su principal queja fue que la mayor parte de la teoría de la gestión del sector público se reducía a dos cosas: parchear incesantemente los servicios o reducir el número de empleados, cuando ambas estrategias ya han fracasado en el sector público. Y lo que es todavía peor, estos remedios se estaban aplicando a organizaciones fosilizadas que han cambiado muy poco desde Herbert Hoover. Lo que se necesitaba era «repensar» el sector público, formular unas preguntas básicas acerca de cada parte del gobierno como «¿Cuál es su misión?» «¿Es todavía una misión adecuada?», y así sucesivamente. La cuestión, afirmaba Drucker, no era reducir el gobierno por el gusto de reducirlo, sino hacerlo más eficaz. (Micklethwait, 1998, pp. 399-400)

Más allá de establecer si ahora hay una reivindicación de lo público frente a lo privado después de haber pasado la implosión del pensamiento único neoliberal, o de si es necesario volver de nuevo al debate ya superado en torno a quien domina o debe prevalecer entre lo público y lo privado, y en fin, de regresar al debate entre capitalismo versus comunismo o la privatización frente a la nacionalización, de lo que se trata en estos tiempos de cambio es, en todo caso, de poner el énfasis en que, ahora, lo más importante tiene que ver con los ciudadanos, y a tal efecto, ha de proyectársele a la sociedad civil la convicción de defender sus espacios particulares, frente a las pretendidas

y renovadas intromisiones estatales desacertadas en nombre de un supuesto interés público.

Ha quedado evidenciado que los individuos pueden intervenir de forma más cercana en las organizaciones privadas ya que les pertenecen, y las pueden controlar y supervisar, en tanto que en las organizaciones públicas esto no es posible, dado que, en la práctica, más bien son instituciones estatales controladas por el gobierno en nombre de la representación colectiva, donde los individuos no tienen ni poseen, en principio, ningún mecanismo para su control.

Es claro que existen organizaciones de propiedad privada, las cuales están controladas de cerca por los individuos o de manera más amplia mediante acciones en la bolsa de valores. Y hay organizaciones de propiedad pública, aunque en realidad debieran llamarse estatales, ya que en ellas el Estado actúa en nombre del público. Nosotros como ciudadanos no controlamos nuestras organizaciones públicas tan directamente como lo hacemos con las privadas en nuestra calidad de clientes (o como pequeños accionistas). Pero hay otros dos tipos de propiedad que merecen igual atención. Primero, hay organizaciones de propiedad cooperativa, ya sea controladas formalmente por sus proveedores (como las cooperativas agrícolas), por sus clientes (como las compañías mutuales de seguro o las cadenas minoristas cooperativas), o por sus empleados (a la manera de algunas empresas comerciales como Avis). Segundo, tenemos lo que yo llamo organizaciones sin propietarios, controladas por comités de dirección autoselectivos y a menudos muy diversos. Por lo general nos referimos a estas entidades sin ánimos de lucro como organizaciones no gubernamentales (ONG), pero también son organizaciones no empresariales y no cooperativas (ONE y ONC). De hecho, estamos

rodeados de organizaciones sin propietarios. Entre ellas se encuentran muchas de nuestras universidades (incluyendo la Universidad de Chicago de Friedman), hospitales, instituciones de caridad y voluntarias (la Cruz Roja y Greenpeace) (Mintzberg, 1999, pp. 198-199)

De modo pues que, más allá de lo público y lo privado, los propios ciudadanos deberían buscar un punto intermedio entre los espacios privados lucrativos y los espacios públicos-gubernamentales para poder desarrollarse libremente. Ahora la lucha ya no es por preservar los espacios públicos frente a las pretendidas intenciones de un todo poderoso sector privado, que venía con las pretensiones de reducir a las organizaciones públicas a lo más mínimo en su tamaño y en sus decisiones; se trata, más bien, de que la disputa puede gestarse, en todo caso, entre los creyentes de un renovado y fortalecido sector público por medio de la gestión pública, y de defender dichos espacios ciudadanos frente a las pretensiones de algunos líderes y gobernantes en nuestro continente que proyectan resucitar al Estado con una filosofía neointerventora. Se impone, entonces, la necesidad y la importancia de la repolitización de la administración pública como mecanismo para contribuir a su buen funcionamiento y a la delimitación de su mayor responsabilidad y compromiso con la sociedad civil.

III.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE UNA NECESARIA REPOLITIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Las “disfunciones” en los procesos de autoridad, poder e influencia política, inciden en el débil desempeño de las funciones del aparato administrativo del Estado. Muchas de las críticas hechas a las organizaciones públicas son válidas y bien justificadas. Esta causa ha permitido abrir un gran debate en torno a los cometidos del Estado, allí han sobrado posiciones ideológicas colmadas de mitos, slogans, artificios y otros recursos del discernimiento espontáneo carente de todo conocimiento científico. Se han hecho señalamientos categóricos sin tener respaldo de estudios empíricos, no queriéndose afirmar con ello que no sea una realidad el disfuncionamiento administrativo del Estado.

Sin embargo, muchas de esas proclamas han tenido un punto de vista ideologizante con precaria calidad y objetividad científica. Por tanto, para poder llegar al fondo del problema y alcanzar el Estado necesario, habrá que superar las formalidades y los discursos y así adentrarse al contexto actual. Asimismo, no limitarse o quedarse únicamente en cuestiones de tamaño o de niveles de intervencionismo por parte del Estado, donde se denota que la única solución a la crisis del Estado está en el ámbito macroeconómico; reduciéndose el déficit fiscal y dando mayor apertura al mercado y a la privatización. No faltan voces que, no obstante, inviten a trascender ese debate.

Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superar las “etiquetas” y establecer contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace en su contribución a la conferencia una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: “lo más importante no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios. En varios trabajos hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad (CLAD), el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, así como la capacidad de gestión real del Estado para cumplir el papel que sería conveniente que se lleve a cabo históricamente. ¿Qué papeles debería cumplir el Estado postajuste? ¿Cómo debería juzgar con la sociedad civil? ¿Qué podemos aprender de las experiencias al respecto? (Kliksberg, 1994, p. 24)

En realidad, venimos observando de manera paulatina una mejora en la actividad administrativa del Estado, lo que lleva de manera implícita una expansión de los servicios públicos en forma relevante, así como también el alcance de una sólida legitimación de los procedimientos administrativos en los últimos cincuenta años. En los tiempos actuales la única forma de superar la crisis en que se encuentra la administración pública tradicional o burocrática,

es mediante un proceso de reforma o de modernización profunda que pueda garantizar no sólo la gobernabilidad, sino el éxito de la governance en los distintos países de nuestro continente, mediante el diseño de un nuevo modelo de Estado que está en proceso de consolidación todavía, debido a lo iniciales que aún son nuestras instituciones.

La reforma administrativa es un proceso técnico-político, integral, viable y creíble. De allí que la eficiencia, la eficacia y la equidad deben reflejarse en la reducción del déficit fiscal, la privatización y la externalización de los servicios públicos, así como la descentralización administrativa, para concatenar también con la eliminación de la excesiva regulación de los asuntos económicos. Por lo tanto, para el logro de una mejor calidad en los servicios públicos, se debe incluir la necesaria orientación de los ciudadanos-usuarios dentro de un proceso de mayor participación, para que se involucren más decididamente en los asuntos públicos, incrementando así los criterios de rendimiento y de legitimidad de las acciones públicas.

La Reforma Administrativa ha tenido un efecto continuista desde la primera ola reformista en materia económica, se inició a finales de los años setenta y principios de los ochenta, continuado con la materia administrativa posteriormente. El entorno mundial caracterizado por la sociedad del conocimiento y del aprendizaje, así como las complejidades inherentes a estos tiempos de crisis, el cambio significativo de las valoraciones sociales y de las concepciones de la autoridad pública y del ejercicio de sus poderes de decisión administrativa, juegan un papel fundamental; lo que ha hecho que se empuje y se presione a los países a buscar reformas administrativas significativas, y no meras retóricas demagógicas sólo para alcanzar el poder y dejar las cosas tal como y están al momento de llegar al poder.

El cambio de valores de la sociedad (...) supone en muchos países un reto a las Administraciones Públicas, no sólo desde su interior, sino también desde el exterior. Este reto implica que se contraponen los valores tradicionales del deber y de la aceptación de la autoridad a los valores en

los que se enlaza el desarrollo personal de los empleados públicos a la hora de desempeñar su trabajo. (Olmeda y Parrado, 2001, p. 871)

El asunto de las valoraciones sociales se problematiza en un nivel tan elevado a la actividad de la administración pública que, inclusive, las distintas alternativas de respuesta, disponibles para el sector público, pueden resultar no satisfactorias desde el punto de vista de las valoraciones sociales legítimas, pues como se ha dicho acertadamente, en las sociedades complejas no existe el predominio de un solo valor.

En las sociedades complejas puede que, ni incluso en condiciones ideales, estén abiertas ni la primera ni la segunda alternativa, como ocurre siempre que todas las regulaciones propuestas afectan de muy distintos modos y maneras a intereses muy diversos, sin que quepa fundamentar un interés generalizable con el predominio inequívoco de un determinado valor. (Habermas, 2000, p. 233)

Además, dichas valoraciones, como se acaba de mencionar, tienen incidencia en la concepción de la autoridad administrativa en lo referente al ejercicio de los poderes de decisión y en el sentido de la misma: la sociedad no acepta como legítima la decisión por emanar del órgano administrativo que detenta la competencia sino que, principalmente, está interesada en el contenido, alcance y consecuencias de la misma; y en el mismo sentido, tampoco está interesada por los contenidos declarativos del sistema de derechos anidados en el andamiaje existencial de la administración pública sino, más bien, en el carácter constitutivo y material de los contenidos de aquél sistema.

Esa búsqueda de reforma ha obligado a mirar tanto hacia la interioridad del espacio estatal como hacia las nuevas vinculaciones y relaciones del espacio mundial, con la finalidad de lograr reformar el sector público y adaptarlo a las nuevas condiciones cambiantes de aquél entorno, que se evidencian en la configuración e interacción de los tres actores fundamentales: Estado, mercado y sociedad.

En casi todas partes, los gobiernos han tenido que buscar el ajuste entre el Estado, el mercado y la sociedad. Todas estas presiones, en muchos casos conectadas entre sí, implican una serie de desarrollos diferentes y de valores distintas: prejuicios ideológicos contra el Estado, contra la expansión presupuestaria, contra las soluciones universales... (Olmeda y Parrado, 2001, p. 870)

La mirada hacia lo interior y hacia lo exterior de las instituciones administrativas, las nuevas vinculaciones y relaciones, así como la internacionalización de la economía y de los mercados financieros, ligadas al impacto de las superestructuras de integración, cada vez más creciente, encuentran mayor impulso para presionar la necesidad de reformas administrativas en la reducción de recursos financieros, cada vez más escasos, en el auge de la tecnología y de la presión democrática. Estos tres aspectos, entre otros, han sido resaltados como parte de las presiones más destacadas para que el sector público modernice su estructura y funcionamiento.

La presión fiscal que resulta de un crecimiento de las funciones del sector público y del personal que desempeña esas funciones al mismo tiempo que los recursos financieros comienza a ser escasos. El maridaje de la tecnología de la información y de la electrónica, que supone un potencial enorme para reformar la Administración Pública y su relación con los ciudadanos. La presión democrática que significa la demanda de más y mejores servicios provistos por Administraciones más transparentes, abiertas y personalizadas. Además, esta presión democrática pide que la burocracia sea más responsable ante los ciudadanos y más representativa de los intereses de la comunidad. (Olmeda y Parrado, 2001, p. 871)

Así, el cambio de las estructuras, de los procesos y de los recursos administrativos ahora no es sólo una necesidad de algunos países sino, más

bien, una cuestión transnacional. Desde esta perspectiva, las administraciones públicas han sido empujadas y presionadas para que sean más diligentes en los asuntos gubernamentales. Dicha presión está dirigida a la obligatoriedad de dar respuestas oportunas a los deseos y necesidades de los ciudadanos, y desde esta perspectiva, se han diseñado distintos intentos de reforma, en los cuales los diferentes autores no han logrado ponerse de acuerdo; ahora bien, sea como fuere y prescindiendo de los distintos matices incluidos en cada propuesta así como de las distintas denominaciones que se le otorguen, lo importante a resaltar es que todas tienen un fin similar: reformar y/o modernizar la administración pública para hacerla más eficiente, más eficaz y más equitativa ante las demandas de la sociedad civil.

En la actualidad existen muchos términos que se refieren a cómo deben cambiar las estructuras, los procesos y los recursos que se manejan en las Administraciones Públicas para que éstas sean más eficientes y respondan mejor a las necesidades y los deseos de los ciudadanos. Entre estos términos que destacan algunos como: la reforma de la Administración, la reforma del Estado, la modernización de la Administración, la Nueva Gestión Pública (NGP). Todos estos enfoques apuntan hacia un grupo de ideas en las que los diversos autores, normalmente, no se ponen de acuerdo. Cada autor se refiere a la modernización del sector público mostrando un catálogo de elementos que servirán para identificar cuáles son las dimensiones principales de esta modernización". (Olmeda y Parrado, 2001, p. 869)

El término reforma, desde sus diferentes vertientes hasta sus distintas concepciones, siempre ha permanecido asociado al marco del Estado, por lo que se incardina paralelamente a la propia existencia de este; el cual, desde sus orígenes, ha experimentado un proceso continuo de reforma. En la actualidad, la Reforma Administrativa se ubica en la crisis del Estado del Bienestar. De tal manera que se pueden interpretar los años ochenta como la década del inicio de las Reformas o la Modernización Administrativa en el mundo y por consiguiente en nuestro continente.

El interés por dismantelar el intervencionismo estatal en la esfera de la economía produjo una serie de cambios en el sector público de los países desarrollados. También los países en vías de desarrollo se propusieron llevar adelante este proceso denominado “reformas de primera generación”, y conjuntamente con los organismos multilaterales se prestaron a llevar adelante programas de reformas. Era perentorio realizar cambios en las estructuras de la economía; posteriormente estas fueron acompañadas de una serie de reformas administrativas conocidas como de segunda generación y serían las encargadas de garantizar el suministro de servicios sociales a la ciudadanía. Esta última ola de reformas nace como una necesidad de dotar al Estado de reglas claras de juego en torno a las relaciones con la sociedad al tiempo de ampliarlas para garantizar aquel suministro, dado que la primera ola reformadora estaba encaminada a reducir el aparato estatal en lugar de fortalecerlo, ampliarlo y diversificarlo.

La reforma estatal de los años ochenta se volcó hacia el reajuste fiscal, las privatizaciones y la apertura del mercado, dejando a un lado la redefinición del aparato administrativo del Estado, con lo cual quedó sin dotación y sin estructuras modernas capaces de enfrentar la crisis que atravesaba. Es decir, se diseñó bajo orientaciones fundamentalmente de carácter macroeconómico; no se logró atacar grandes problemas estructurales de la economía, y quedaron pendientes todas las dificultades de organización administrativa. En otras palabras, las reformas de primera generación resuelven los desajustes financieros pero se abandonan los de otra índole; por ejemplo la reforma administrativa, quedando en suspenso todos los aspectos relacionados con el problema de la funcionalidad administrativa y con el poder de la burocracia.

Mucho se habla hoy de la reforma del Estado y poco de la reforma administrativa presente. Es como si esta última materia excluyente en la literatura y en la acción transformadora del Estado hasta hace sólo una década atrás, hubiera sido barrida de la superficie por la embestida jibarizadora de los nuevos luddites antiburocráticos.
(Oszlak, 1994, p. 57)

La reforma ha estado presente continuamente en el desarrollo del Estado moderno, y la llegada del Estado del bienestar es prueba de ello. Con dicha causa reformadora se da un cambio profundo del modelo liberal al social, en medio de grandes presiones por parte de movimientos sociales representados en su mayoría por sindicatos, gremios y partidos políticos. Al agudizarse la crisis de este modelo a mediados de los años ochenta del siglo pasado, se lleva a cabo un proceso de reforma de amplio espectro en lo económico, el cual tuvo un gran eco y aceptación como pensamiento único en un principio, pero al transcurrir del tiempo, hubo la necesidad de redimensionar las llamadas reformas necesarias, dado que, en lo que aquí importa, habían dejado a un lado aspectos puntuales como la reforma o modernización del aparato administrativo.

Consciente de esta realidad, y al notarse que estas reformas no estaban dando los resultados por todos esperados –ya que la crisis seguía latente en el ámbito social y frente a la ausencia de políticas capaces de rescatar a un gran número de ciudadanos de la pobreza–, se comprendió que estas reformas de primera generación estaban condenadas al fracaso si no se tomaban en cuenta los aspectos sociales de la población. Es por ello que se da un giro hacia el estímulo y la atención de las políticas sociales, pero para que estas tuviesen el éxito deseado era necesario acompañarlas con un proceso de reformas administrativas capaces de redimensionar y transformar la función pública.

Por lo tanto, los analistas y los estudiosos de este sector, así como los actores políticos, emprendieron un proceso de impulso de una segunda ola reformadora que estableciera o instituyera una nueva relación o nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, y desde allí, más que propiciar la reducción o el desmantelamiento del Estado del Bienestar, lo que trataban era de incitar a la sociedad civil a organizarse y constituirse a través de movimientos sociales y asociaciones voluntarias en organizaciones protagónicas de los asuntos públicos. En este contexto, muchas responsabilidades antiguamente eran monopolizadas por el Estado, hoy día la clase gubernamental y los poderes públicos se han encargado de trasladarlas a estos movimientos y asociaciones. Consecuentemente, queda evidenciado que la ola reformadora de la nueva

gestión pública, no solo puede implicar una solución a los problemas de la eficiencia y la eficacia, sino que también supone una nueva relación entre el Estado y la sociedad, dirigida fundamentalmente a relegitimar la acción administrativa y política del Estado.

Durante la construcción del Estado benefactor, los movimientos y asociaciones constituyeron, en gran medida, foros de discusiones designadas a definir intereses comunes. Sobre la base de estos intereses comunes, se seleccionaron estrategias de entre las opciones presentadas. La acción estratégica se planteó al Estado en forma de demandas de bienestar social. Y el resultado de tales reformas fue el desarrollo del Estado benefactor. Actualmente, cuando las presiones que se ejercen para demoler el Estado benefactor y los sistemas de seguridad social y educación pública son sumamente fuertes, las alternativas de los movimientos sociales y asociaciones voluntarias se definen cada vez más desde arriba. Las autoridades del Estado se esfuerzan por delegar a las asociaciones voluntarias un gran número de tareas educativas y de seguridad social que en los años sesenta y setenta el Estado tenía a su cargo. (Siisiäinen, 1994, p. 232)

Los cambios mundiales, como ya ha quedado dicho anteriormente, ahora son más acelerados, con lo cual los desafíos para la investigación y la innovación pública son mayores. Se necesitan respuestas inmediatas y un compromiso de la ciencia para buscar nuevas propuestas en los múltiples campos del saber, dado que los cambios son inéditos y de monumental amplitud, lo que ha convertido al mundo lejano en un ente pequeño e inmediato. Las revoluciones tecnológicas han simplificado todo notándose en las áreas económicas, lo que ha traído consigo muchos beneficios, pero también innumerables problemas en la existencia cotidiana, y fundamentalmente en la actuación administrativa, que en virtud de ese impacto demanda un nuevo marco en su actuación. En efecto, es bien sabido que la administración pública tradicional era de carácter bipolar, puntual y reactiva.

La Administración interventora de corte clásico era reactiva en cuanto que presuponía siempre un suceso externo que se interpretaba como perturbación; bipolar en cuanto que la actividad se restringía a la relación entre el Estado y el elemento perturbador; y puntual en cuanto a que se agotaba en la prevención o eliminación de perturbaciones particulares (Grimm, 1991, p. 165. En Habermas, 2000, p. 516)

Pues bien, los cambios arriba apuntados hacen imposible que la administración pública pueda desenvolverse bajo ese marco tradicional, a la vez que no puede anticipar y configurar con carácter definitivo el marco de relaciones en las que han de desenvolverse las respuestas que puede brindar al ciudadano, siempre cambiantes y contingentes en virtud de la misma complejidad, de la dependencia contextual y relacional y, en fin, de la incertidumbre que no admite anticipaciones completas y definitivas, aunque necesariamente finales en algún momento desde el punto de vista autoritativo, dadas las implicaciones utilitaristas y pragmáticas en las que, también y principalmente, se desenvuelve la actuación Administrativa en términos de resultados de su actuación.

La racionalidad de la actividad administrativa viene asegurada por discursos pragmáticos. Estos (...) están cortados a la medida de la elección de tecnologías y estrategias que las circunstancias dadas (teniendo en cuenta la limitación de recursos, los plazos, las resistencias a la aceptación y otras restricciones) resulten aptas para realizar los valores y fines que vienen previamente fijados y establecidos por el poder legislativo. (Habermas, 2000, p. 255)

La bioingeniería, la informática, la robótica y la revolución de las telecomunicaciones han sintetizado la vida diaria, pero también están creando grandes problemas que antiguamente no existían como el reemplazo de la mano de obra y de materias primas, así como la contaminación del medio ambiente. Ante un futuro plagado de incertidumbre y de muchos errores en la

política nacional e internacional, donde ha desaparecido uno de los bloques hegemónicos dándose por terminada la guerra fría, empiezan a aparecer otros problemas mundiales antes no imaginados.

Frente a este nuevo escenario internacional, se hace necesaria la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, y para que esto suceda se requiere de un actor central el cual vendría a ser el Estado. Ahora sería un nuevo tipo de Estado que en nada se asemejaría al modelo interventor fracasado, pero tampoco al Estado mínimo y acorralado tal como lo había diseñado el modelo neoliberal; vendría a ser la institución que junto con la sociedad harían frente a una agenda abierta que incluya la multiplicidad de problemas que hay y permita la incorporación de los que están por venir. Es decir, un modelo incluyente de relaciones de mutuo respeto y de cooperación entre un Estado participativo y una sociedad protagónica.

Las potencialidades y superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, está ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la conferencia conducida por Vasant Moharir. Oscar Oszlak (Argentina) subraya que al atacar las dimensiones del Estado y no centrarse en sus deformaciones, se ha llegado a una situación que representa un problema mucho más complejo. Por su parte, Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizaran. Bekk y Van der Knaap identifican nuevas funciones regulatorias del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye de todos los trabajos, que el retiro del Estado de ciertas actividades no implica su debilitamiento si se hacen los cambios necesarios, el papel del Estado será en realidad más importante que antes, puesto que

se concentrará en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias. (Kliksberg, 1994, p. 28)

En los países en vías de desarrollo, la reforma administrativa se ha dirigido (en parte) principalmente a garantizar la asignación de recursos a los más pobres, el mejoramiento del entorno para los negocios mediante la reducción de la corrupción y, algo muy importante, la reestructuración del sistema judicial para garantizar un Estado de derecho y de seguridad jurídica, junto a la garantía de la regulación de los mercados recientemente liberados. La reforma del Estado como concepto amplio fue sin duda algo importante, pero no podía quedarse solo en meros aspectos macroeconómicos o redefiniendo las fronteras entre lo público y lo privado. Habría que ir más allá y preocuparse por los asuntos sociales enmarcados dentro de unas nuevas relaciones Estado y sociedad; de allí la importancia que tiene la reforma administrativa, por la necesidad de tener una buena administración pública que garantice todo lo antes mencionado, instaure un nuevo marco de relaciones Estado sociedad y, a la postre, establezca de manera funcional una visión integral del Estado y de la sociedad que permita dar respuestas oportunas, eficientes, eficaces, objetivas, imparciales y justas.

La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Ésta deja de consistir en un proceso principalmente intraburocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado. (Oszlak, 1994, p. 57).

La mayoría de las investigaciones realizadas en el campo público dirigen su búsqueda hacia la explicación de cuál es la razón de una rígida y dogmática organización con respecto al análisis de las administraciones públicas y, de paso, de la no correspondencia con la realidad mundial. Estas investigaciones tienen bastante coincidencia en la apreciación de la excesiva politización de manera negativa (minimalismo ideológico) que nada favorece al mejor desempeño administrativo, motivo por el cual, el enfoque de la administración pública se encuentra prácticamente en una fase de transición que, además de interesante, es relevante para no continuar con el error ya conocido: se trata de la dicotomía de lo político frente a lo administrativo, punto en el que se perdió mucho tiempo reflexionando, aunque, al final, esta dicotomía ha sido aceptada como una concepción artificial con una fuerte carga valorativa e ideológica, cuya tendencia resaltante es la de incluir o imputar dentro de la política aquellas deficiencias o errores que afectan negativamente la administración pública.

Lo más importante de este gran debate es lo bueno –y lo provechoso– que ha sido para la ciencia política, dado que ha quedado demostrado que la administración pública no es un ente neutro sino un objeto de poder, por tanto, es política por esencia y por su propia naturaleza y, como tal, debe ser abordada desde el análisis político. Pero además de las luchas por el poder, se agregaría que la administración pública constituye en cierto modo una solución para la problemática vigente de la vida social, pues siguiendo el camino correcto de las políticas de reforma o modernización, no solo ha acercado a las organizaciones públicas y privadas mediante la humanización de las técnicas y la flexibilización de las normas y las formas, sino también está contribuyendo a la superación de la crisis actual del Estado y, por consiguiente, del sistema político.

En la práctica, las decisiones y el discurso administrativo, si bien se expresan en términos técnicos o formales, no son neutros. Esas decisiones también se enmarcan en procesos de poder, aunque este hecho no sea puesto de manifiesto. Los directivos en los cargos públicos también deben preservar sus lugares frente a los cambios en el gobierno.

Y ello pesa a la hora de elegir alternativas. Aunque sus decisiones se basen en razones técnicas, los gerentes, de hecho, son un factor de poder, ocupan un lugar y hacen sus movimientos en el tablero de la organización. El análisis político nos dirá si estos movimientos los aíslan o los integran, los hacen más innovadores o conservadores. (Etkin, 2000, p. 316)

De los cambios sociales que están sucediendo en la actualidad a nivel mundial, la administración pública ha sido un testigo sigiloso. Entre estos cambios está la necesidad de reducir el poder que ha venido acumulando la burocracia como grupo social. Este grupo, carente de neutralidad política, se ha convertido en un verdadero poder, el poder de los funcionarios, lo cual, con el transcurrir del tiempo la burocracia ha ido sido señalada como el factor determinante en el fenómeno de la politización de manera negativa. Si bien en el pasado se pensaba que la administración pública era o debería ser agente neutro, hoy día la realidad es otra, puesto que no existe tal neutralidad, así que ese debate dicotómico (política frente a la administración) ha sido superado.

No se debe olvidar que las decisiones públicas por muy técnicas que sean, siempre estarán sujetas a presiones políticas. La administración pública está integrada por personas y, en tanto que como agente humano, tiene y asume posiciones: dentro de las organizaciones, por muy simples que sean, siempre se participa de poder político. El control burocrático de las administraciones públicas frente al poder de los políticos también es un tema de discusión actualmente. Frente a la titularidad del poder entonces habrá que preguntarse, ¿quién manda a quién? De hecho en las organizaciones públicas existen tipos de poder interpretables como grupos que dominan o logran imponerse dentro de las mismas.

Esto lleva a destacar la importancia del papel desempeñado por los altos funcionarios que desde el punto de vista de los colectivos personales integran la Administración. Estos colectivos no son desde luego neutros ni apolíticos,

cuestión de importancia para el enfoque del tema desde nuestra perspectiva. En efecto, del punto de partida de esta meditación se deduce el carácter indispensable de la vinculación entre el poder y la organización que lo sirve con los grupos que dominan dicha organización. Inicialmente puede hablarse de la existencia de un grupo humano constituido por los políticos en el poder y de otro diferente que forman los administradores profesionales. Pero la cuestión básica es precisamente ésta, la de si existe una diferencia o una identidad total o parcial entre titulares formales del poder político y personas que dominan profesionalmente la organización. Para usar el lenguaje moderno estamos ante la presencia de las relaciones entre políticos y burócratas que puede sospecharse que se resuelve en una identificación parcial entre ambos grupos. (Baena, 1996, p. 41)

En el interior de las organizaciones públicas, se encuentran dos grupos que hacen vida dentro de las mismas: por un lado, están los políticos provenientes del exterior de las organizaciones y, por el otro, están los profesionales provenientes del interior de las mismas. De cara a la lucha por el control de estas organizaciones por parte de los políticos y de los burócratas se viene insistiendo en la necesaria repolitización de las organizaciones públicas para rescatarla del poder de la burocracia que hoy es señalada como la ganadora de esta batalla. Pero también hay un peligro de politización ilegítima cuando los partidos intervienen de manera excesiva en las designaciones de los funcionarios gubernamentales. Lo cierto del caso es que es innegable el poder de decisión que han venido tomando los profesionales de la administración pública, y esto se debe en gran parte al conocimiento y al manejo que estos poseen sobre el aparato administrativo frente al desconocimiento del político proveniente del exterior.

La sensatez de los políticos los obliga a depender de los funcionarios, debido a la impericia que estos poseen para el manejo de la organización.

La duración del burócrata frente a lo transitorio del político le da un poder discrecional y un poder racional que acumula en virtud del conocimiento progresivo de la institución a la que pertenece y sus competencias, al tiempo que, por la misma razón, determina con mayor claridad sus fortalezas y debilidades; el tiempo de los burócratas en la organización y su permanencia se debe en gran parte a la estabilidad que ofrece a los funcionarios la carrera administrativa. Este personal perdura pese a los cambios del gobierno; en cambio, los políticos por ser cargos de elección su permanencia es temporal, y esta simbiosis determinará una dinámica de enfrentamiento o cooperación.

El problema de la determinación de la naturaleza de la relación entre política y Administración se presenta en su manifestación más pura: es posible identificar a los políticos y a los funcionarios como dos grupos distintos que intervienen en el proceso de elaboración de políticas y es posible investigar cómo interviene cada uno de estos grupos en dicho proceso. El poder de la burocracia en un sistema como éste sólo puede medirse por su capacidad de imponer a los políticos su visión sobre cómo hacer las cosas y el problema se convierte en un conflicto de legitimidades distintas de enfrentamiento o cooperación en el espacio político-administrativo donde se decide la asignación de recursos. En un sistema con estas características la politización de la administración sólo puede entenderse como la interferencia «ilegítima» de los partidos en un ámbito de actuación que no les corresponde (por ejemplo, interviniendo directa o indirectamente en el nombramiento de los altos funcionarios) y la naturaleza no partidista de la burocracia puede seguir siendo una característica del sistema. (Román, 2001, p. 22)

Con la excusa de frenar la discrecionalidad de la burocracia, los políticos suministran un nivel alto de politización negativa en la administración, y esto es notorio con la llegada de los partidos al poder por la forma de ocupación

que hacen de todos los puestos en la administración pública, los espacios en el sector público pasan a ser ocupados por personal de confianza o personal político de los partidos. Es decir, los partidos o los gobernantes instalan sus propias burocracias, la neutralidad política se pierde y la administración pública sólo va a representar los intereses del partido y su ideología; en un sistema político que tenga estas características de politización negativa su administración solo puede concebirse como una institución atrapada tanto por los partidos como por sus dirigentes, destacándose una detención “ilegítima” dentro de un espacio de acción que no les concierne y extralimitándose en sus funciones.

Una administración politizada ilegítimamente es donde entra en el juego el interés de los partidos políticos en el gobierno por encima del beneficio colectivo. En tal sentido, existen dos formas de interpretar la politización, una de forma crítica que nos permite apreciar cómo la apropiación indebida de los intereses partidistas desnaturaliza el problema y superpone los intereses de los partidos y de sus dirigentes a su conveniencia, convirtiendo las demandas en muestra de sectarismo grupal o partidista. La otra forma es una vertiente de politización más coherente con los procesos de gobierno y consiste en ubicar el problema en un contexto más amplio dentro del marco de los proyectos de conjunto. En otras palabras, no es más que la defensa de la política como proyecto futuro, como debate para la selección de la mejor alternativa en las prestaciones públicas y, en fin, como búsqueda del poder para, una vez llegado al mismo, en lugar de gobernar con criterios de inmediatez y cálculo táctico electoral, se impone la racionalidad en la configuración de los servicios y prestaciones públicas las opciones ideológicas que más se correspondan con la mejor prestación de servicios que redundan en un beneficio colectivo.

Lo contrario a la politización es el llamado “minimalismo ideológico”, la falta de debate, el temor a la política como proyecto. Desde el punto de vista de M Garretón (1996): Es la visión corta de la política, incapaz de representar y convocar a los ciudadanos y un debate que no mira el largo plazo. Así, todo queda sujeto al cálculo táctico y al

éxito inmediato”. En este realismo o pragmatismo político, desaparecen los grandes temas de la institución y de la sociedad. Se reduce la actividad política a la lucha por el poder y el manejo de las comunicaciones con la población, en el sentido deseado desde el gobierno. (Etkin, 2000, p. 319)

La administración pública tradicional, como ya se ha resaltado, se remonta en sus orígenes al modelo de Estado liberal, donde lo fundamental es la libertad de los individuos, para lo que es imprescindible que el poder esté controlado. Aquí la administración pública entra en correlación con la teoría de la separación de poderes, dado que, en primer lugar, da sentido a la separación entre administración y política, al tiempo que se constituye precisamente para servir a los ciudadanos. La cuestión referida a la política y a la administración, así como sus vínculos y relaciones, ha generado un debate permanente que, muchas veces, se ha convertido en un problema referente a la relación entre ambas desde las percepciones que, claro está, se tengan de una y otra cuestión.

De ahí que el control de la administración por la política y, con ello, la existencia de vínculos inseparables e irrenunciables entre ambas, y pese a estar perennemente programada en su configuración y diseño, ha coexistido con la ficción de que debe lograrse la separación absoluta y/o divorcio entre ambas. En el contexto de esta dicotomía se han instituido unos pilares sobre los que descansa la doctrina liberal de un gobierno controlado. Woodrow Wilson en Estados Unidos sienta las bases no sólo de la corriente del modelo tradicional administrativo sino también la dicotomía política-administración, que llegó incluso a ser considerada una doctrina dentro del seno de los investigadores.

Así, según esta corriente, el funcionario no debía hacer política, sólo estaba facultado para administrar. Otra corriente liberal inspirada en la administración tradicional consideraba que la administración pública debería estar sometida por el Estado, pero alejada de los intereses del poder político partidista; en todo caso, sin estar separada de la política, debería ser neutral desde el punto de vista político funcional. Prácticamente la administración

pública, era una especie de organización simplemente para recibir órdenes y no debería tener racionalidad política. De modo que, en ambas corrientes, el elemento predominante es el de la neutralidad política.

Una Administración que, de acuerdo con la teoría de la separación de poderes y con la del gobierno representativo, habría de ser políticamente neutral. En diferentes países se ponen en marcha reformas administrativas encaminadas a alejar a la Administración de las injerencias de los políticos, creando un sistema de administración por profesionales exigido, además, por la necesidad de gestionar eficazmente las cada vez mayores prestaciones del Estado. Es así como el concepto de neutralidad política se sitúa en el centro de las reformas que se producen durante la segunda mitad del siglo XIX; forma parte del modelo legal-racional weberiano y se concibe para una Administración separada (situación) y subordinada (relación) al poder político. (Román, 2001, p. 20)

La separación entre la política y la administración pública, es una construcción liberal artificial que, con el transcurso del tiempo, ha quedado obsoleta, y es por medio de la Nueva Gestión Pública se ha logrado dismantelar este mito liberal, al reparar en lo difícil que es la separación de ambas realidades. Con esto se logra desmontar de una buena vez esta tradición liberal, quedando evidenciado que la repolitización de la administración pública es necesaria y es un hecho real, dado que garantiza la racionalización y el control para la mejora en los servicios públicos, sobre todo en el contexto de una administración pública dinámica, no formal y en constante expansión.

Es imposible concebir a la administración pública como un poder independiente del poder político, ya que este último es el que le proporciona la legitimidad y, en buena parte (aunque sea indirectamente), le asigna sus funciones, conservando dentro de un espectro teórico y práctico un perfil instrumental de sus actividades al servicio de los intereses colectivos. Los defensores de la repolitización administrativa en un principio tuvieron un peso

desigual, eran inferiores en seguidores y en producción literaria. Sin embargo, esta tendencia fue en ascenso ya que en la Gestión Pública hay un sector que reivindica la naturaleza política de la administración pública, e insiste que el control político no es más que el control de la burocracia.

Como muy acertadamente ha señalado el profesor Nieto, «el mito liberal de una burocracia simple ejecutora de las decisiones políticas se ha roto en mil pedazos al tomar contacto con la realidad. El poder político de la burocracia es un hecho que ha dejado de cuestionarse y de considerarse –un tanto ingenuamente- como una enfermedad aberrante (...). Como acabamos de ver, esto ocurre bastante antes de que comience a hablarse de la Nueva Gestión Pública, cuando el aumento de las actividades de la Administración deja claro que ni es posible una separación radical entre tareas políticas y administrativas, ni lo político y lo administrativo representan tiempos sucesivos del proceso decisional, ni los criterios utilizados para delimitar el aparato administrativo del orden político son universalmente aplicables a cualquier Administración Pública. Pero además, una serie de medidas que se incluyen en esta nueva «filosofía de la Administración pública» (o de la «no Administración pública») que es la Nueva Gestión Pública ponen de manifiesto que la idea de la separación entre Administración y política es difícil de mantener en la práctica. (Román, 2001, p. 26)

Por otra parte, los procesos de privatización y de descentralización, que han producido el desmontaje y la reducción del papel del Estado para intentar reducir el déficit fiscal instaurando un nuevo estilo gerencial, podría favorecer el divorcio entre burocracia y política, generando no pocas polémicas en virtud de las consecuencias imprevistas que ese nuevo modelo de gestión podría generar.

En los años ochenta se llevaron a cabo reformas de la administración pública, que en algunos países formaban parte de estrategias más amplias para reducir el rol del Estado a través de un ahorro en su sector público, de la descentralización y la privatización. En otras palabras, reduciendo complejidades. Este nuevo estilo gerencial está generando polémicas, no sólo por su faceta privatizadora, sino también por sus potenciales consecuencias imprevista en la relación entre burocracia y política. En particular, en una estructura más descentralizada, aparecen problemas de definición de roles (responsabilidad presupuestaria y transparencia política). (Ulrich, 1996, p. 146)

El nuevo modelo de Estado postburocrático, ahora está centrado más en la responsabilidad hacia sus ciudadanos y sus funcionarios, que han de pasar, de simples ejecutores de normas y procedimientos, a asumir un mayor poder de decisión frente a las solicitudes de los ciudadanos o usuarios demandantes de servicios, toda vez que los ciudadanos tienen una aptitud más proclive a la participación frente al Estado para controlar la ejecución de los recursos gubernamentales. Ahora lo más importante serán los resultados y no el fiel cumplimiento de las normas, pero bajo unos mecanismos de control bien orientados hacia los objetivos. En otras palabras, es el paso de simples burócratas a gerentes con participación política, y de simples políticos espectadores a gobernantes más responsables ante los ciudadanos, lo que evidencia la necesidad e importancia de la repolitización de la administración pública, entendida en el sentido de proporcionar legitimidad a la actuación administrativa, tal como quedó apuntado anteriormente cuando hicimos referencia a las dos versiones de la politización.

Esta repolitización así entendida contribuirá, a buen seguro, a potenciar las expectativas de los ciudadanos, a fortalecer la capacidad de respuesta de los burócratas-gerentes públicos y, en fin, ayuda a la comprensión expansiva de los asuntos públicos por parte de los políticos con paso itinerante por la función pública. Es posible que esta cuestión pueda contribuir a facilitar el paso desde

la administración liberal de carácter vertical hasta la administración del Estado social y democrático de derecho de carácter horizontal.

IV.- EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA

Las alertas de la inconveniencia para países latinoamericanos de asumir la Nueva Gestión Pública, tal como estaba planteada desde esa visión anglosajona y gerencialista, las hizo el catedrático catalán Carles Ramio, este experto en teoría de la organización y administración pública, se atrevió a publicar un artículo por allá en el 2001 en la revista del CLAD Reforma y Democracia. Allí, hizo un análisis muy infalible y acorde a la época histórica que con el paso del tiempo se verificaría como congruente, entre sus conclusiones podemos resumir: 1) En buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neoempresarial que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el cómo (forma de gestionar) acaba definiendo el qué (modelo de Estado). 2) Los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades, cuando se implantan a países con cultura y tradición administrativa distinta a la anglosajona, y se transforman en estrategias que dificultan la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido “importar” estas estrategias modernizadoras. 3) La mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada edificada sobre valores públicos. Ante esta situación de debilidad cultural, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios identificados como las tres E (economía, eficacia y eficiencia), se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos. 4) La combinación de la externalización (servicios públicos prestados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), que es la principal estrategia de la Nueva Gestión Pública, con una

cultura neoempresarial puede tener en un futuro graves consecuencias para nuestras administraciones públicas como, por ejemplo, la cesión de la agenda pública a actores privados y problemas de “capturas” de los agentes públicos por parte de los agentes privados. 5) La postburocracia que propugna la Nueva Gestión Pública se transforma en muchas ocasiones, en los países latinos, en un modelo preburocrático en el que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica (Ramíó, 2001).

A casi cuatro décadas del debut de los primeros gobiernos neoliberales, presenciamos que ni el modelo clásico burocrático ha desaparecido, ni la Nueva Gestión Pública fue el paradigma que lo sustituyó y lo que hoy existe es una convivencia entre dichos modelos reflejados en la nueva gobernanza democrática. Los resultados de la NGP son poco alentadores si los comparamos con los del modelo clásico burocrático, el cual a pesar de sus imperfecciones aún sigue vigente, sin embargo negar a raja tabla la realidad del mercado es estar contra la corriente. Lo que no se ha podido es convertir al ciudadano en un cliente consumidor de bienes y servicios, dado que lo que produce el Estado no es intercambiado en el mercado; no obstante, el ciudadano dejó ser un individuo súbdito a merced del poder estatal, convirtiéndose en ciudadano-usuario que exige servicios de calidad.

El tan mentado adelgazamiento del Estado para hacerlo más ágil y eficiente, resultó en un vaciamiento muy considerable y peligroso de sus funciones esenciales para la estabilidad y soberanía de los países, sobre todo los del continente, muchos de ellos quedaron a merced del monopolio de diferentes trasnacionales, quienes no reinvirtieron sus ganancias en los países, lo que hizo que cientos de empresas fueran devuelta o renacionalizadas. La crisis del Estado del bienestar nos dejó como enseñanza la necesidad de volcar la mirada hacia la eficiencia y la eficacia, y como tal, después de haber despertado de ese profundo sueño neoliberal, ambos postulados han prevalecido, es decir no está en discusión la legitimidad del Estado ni la efectividad del mercado, lo que se cuestionó fue la pretensión de dismantelar la actividad estatal en nombre de su ineficiencia e ineficacia. En los últimos tiempos ha quedado demostrado que al fin y al cabo lo público termina salvando a lo privado, y lo público necesita de lo privado para ser más eficiente.

En tiempos de gobernanza Denhardt, J. y Denhardt, R. (2007) dio la posibilidad de seguir desarrollando y ampliando el debate para continuar avanzando en la necesidad de la consecución del tan añorado Estado eficiente de cara al siglo XXI, dado que es necesario su fortalecimiento como actor estelar, sin embargo no debe ser confundido como la única organización conductora y monopolizadora para proveernos de bienes y servicios. Ya el lema de timonear y no remar es cosa del pasado, ahora el lema es servir, no dirigir. El Nuevo Servicio Público representa una orientación emergente en los estudios de la administración pública que podría dar mucho de por sí. Lo interesante de este planteamiento es que rescata los principios normativos del servicio público, el cual fue apartado a un lado por la Nueva Gestión Pública. Sin renunciar a los principios de la eficiencia y la eficacia que deben privar en las administraciones públicas, se recurren y se rescatan los conceptos de ciudadanía y democracia participativa, los cuales le dan sentido de pertenencia ciudadana a los servicios públicos, apartándose de las incitaciones consumistas, mercantilistas, competencia y exclusión. Sin negar la realidad del mercado, es necesario ver con mucho cuidado los postulados neoliberales que pretendan convertir los servicios públicos en mero lucro, por lo que pasarían a ser servicios privados. El planteamiento teórico de estos public-administrativistas contemporáneos, se resumen en estos postulados: ciudadanía democrática, comunidad y sociedad civil, humanismo organizacional y nueva administración pública y por último posmodernismo.

Estos autores proponen que el Nuevo Servicio Público debe interesarse por replantearse las estructuras administrativas, los procesos organizacionales y las reglas de juego para estimular e incentivar la participación ciudadana en todas aquellas personas a quienes la administración pública les sirve. Lo interesante de esta propuesta es que el interés público debe basarse sobre los resultados de un diálogo acerca de los valores e intereses públicos, los cuales deben ser compartidos por todos los ciudadanos. En otras palabras, los valores públicos deben estar acompañados por medio de la negociación y la intermediación entre ciudadanos y grupos comunitarios, y la agenda pública que se construye es con la participación también de las agencias públicas, las no gubernamentales y las privadas. En tal sentido, ningún actor político debe

tomar decisiones de manera unilateral e inconsulta como ocurría en el pasado. Las deben tomar mediante el consenso mutuo para así poder conocer cada una los grados de necesidades de los tres actores que hacen vida en la gobernanza, nos referimos a los ciudadanos, el Estado y los empresarios.

La administración pública como campo de conocimiento, construye soluciones a los múltiples problemas sociales mediante el aporte de investigaciones pertinentes; contribuye a enriquecer el debate actual para la superación de la crisis de legitimidad y de credibilidad que se ciñe sobre la democracia; en tal sentido, los ciudadanos aspiran recibir eficientes y eficaces servicios públicos, que pese a todo, hay que reconocer los beneficios generados a partir de los cambios económicos, políticos y sociales que hemos experimentado en el continente como en el Ecuador desde el retorno de la democracia. Pero no debemos dejar de preocuparnos por la crisis y las secuelas que siempre están latentes y nos asechan entre los viejos y nuevos retos por superar que siempre deben enfrentar la acción del gobierno.

Tanto el sector gubernamental como el sector social y productivo, deben velar porque los servicios públicos siempre sean prestados de manera eficiente, responsable, transparente y participativa para acercar a la sociedad civil a los abastecimientos necesarios para una mejor calidad de vida. En conclusión, podemos sostener que desde el momento:

En que surge la Nueva Gestión Pública para responder a estos nuevos derroteros de las administraciones públicas de los gobiernos latinoamericanos hacia finales del milenio y, con ello, se sitúa la visión gerencial de la administración del Estado, aunando a otras perspectivas teóricas como el estudio y análisis de las políticas públicas, la gobernanza, gerencia social, entre otras, que han adquirido gran importancia en el tratamiento de los asuntos públicos, constituyendo novedosos campos de conocimiento que dan luz a entender la complejidad que representan la interacción del espacio público y sus actores en la atención de los asuntos colectivos. (Martínez Anzures, 2017, p. 16)

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2005). *Coordinación social y administración pública*. Lechner, N. Millán, R y Valdés, F. (Coordinadores). En reforma del Estado y coordinación social. México: Plaza y Valdés editores.
- Albi, E. (1997). *Gestión pública*. Madrid: Ariel
- Baena, M. (1996). *Curso de ciencia de la administración*. Madrid: Tecnos.
- Brito M. (2003). *Las reformas de “segunda generación” en América Latina: la reivindicación de la política*. Revista Ciencias del Gobierno. Maracaibo (Venezuela): IZEPES, pp. 11-35.
- Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice-Hall.
- Fernández Fuentes, L. (2016). *Fundamentos para la ciencia de la administración pública en el siglo XXI*. México: INAP.
- Habermas, J. (2000). *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Klein, N. (2010). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.
- Kliksberg, B. (1994). (Comp). *El rediseño del Estado*. México: FCE:
- Longo, F. (1999). *Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado*. Washington. BID.
- Martínez Anzures, L. (2017). *Antología sobre teoría de la administración pública*. México. INAP.
- Micklethwait, J y Wooldridge, A. (1998). *La hora de los gurús*. Madrid: alianza actualidad.
- Mintzberg, H. (1999). *Gestionar el gobierno, gobernar la gestión*. En Losada i Marrodán, C. (editor) (1999). *¿De burócratas a gerentes?*
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel-Economía.
- Olmeda, J y Parrado, S. (2001). *Ciencia de la administración: los sistemas administrativos*. Madrid: UNED.
- Oszlak, O. (1994). El Estado postajuste. En Kliksberg, B: El rediseño del

Estado. México: INAP-FCE.

Román, L. (2001). *El control político de la administración: planteamiento teórico*. En Matas, J. (editor). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Sisiäinen, M. (1994). *Movimientos sociales, asociaciones voluntarias y el desarrollo del Estado benefactor en Finlandia*. En Kliksberg, B. (1994). El rediseño del Estado, MEXICO: FCE.

Ulrich, H. (1996). *Gestión pública y política*. En Brugué, Q y Subirats, J. Lecturas de gestión pública. Madrid: MAP.