

TEMA CENTRAL



Condiciones, procesos y horizontes en la transformación institucional y organizacional del Estado contemporáneo



IZTAPALAPA
Agua sobre lajas

*Ricardo Uvalle Berrones**

Resumen

El artículo explica los factores, tiempos y estructuras que influyen en el desenvolvimiento de las instituciones estatales, con base en la dinámica de la sociedad civil, el vigor de la economía de mercado, el fortalecimiento de los grupos ciudadanos, la correlación entre cambio e incertidumbre y el desarrollo de los sistemas de gestión pública. Asimismo, analiza cómo los Estados han ingresado a etapas que exigen mayor capacidad de gobierno y mejores estrategias de gestión para responder con eficacia a las demandas en competencia.

Palabras clave: cambio, democracia, gestión, gobernabilidad, mercado y reforma.

Abstract

This article explains factors, time phases and structures that influence the development of State institutions based on the dynamics of civil society, strength of market economy, fortifying of city groups, correlation between change and uncertainty as well as development of public management systems. Thus, this article analyzes the way different States have entered into such stages that demand more capacity from the government and better strategies of management in order to efficiently respond to the competing demands.

Key words: change, democracy, management, governability, market, reform.

* Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales de la
Universidad Nacional
Autónoma de México.
ricauva@hotmail.com

Introducción

La vida de las instituciones se caracteriza por enfrentar situaciones previsibles y contingenciales que exigen capacidades de gobierno para atender y solucionar con eficacia los problemas que se presentan. Por tal motivo, los estados se han de valorar como un sistema de capacidades institucionales que tienen a su cargo la organización, coordinación y seguridad de la sociedad, lo cual implica que cumplen tareas y responsabilidades vinculadas con la conducción de la sociedad, la prosperidad de la vida individual y colectiva, y la eficiencia de la economía.

Gobernar en la era de la globalidad impone retos mayúsculos a los estados; uno de ellos, que los problemas públicos están interrelacionados unos con otros, lo cual implica que en su visión y solución, no hay impactos aislados, sino articulados y que repercuten en el conjunto de la vida asociada.

Por eso, la vida estatal ha ingresado a la órbita de los cambios, y mediante los mismos adopta respuestas de gobierno encaminadas a racionalizar los conflictos, encauzar los procesos de innovación, mejorar la distribución de los beneficios colectivos y revisar la capacidad de las instituciones administrativas para fortalecer los procesos de gestión pública.

Así, gobernar en la globalidad implica el desarrollo de habilidades y pericias que permitan la conducción eficaz de las instituciones con el fin de asegurar la estabilidad política y la dirección efectiva de la sociedad.

En la globalidad, la vida estatal, gubernamental y administrativa tiene dimensiones más complejas porque se conjugan variables externas con los elementos internos de cada sociedad, hasta integrar una red de relaciones causales que ameritan el tratamiento de la autoridad pública.

Una de las dimensiones complejas es que el conflicto de interés y las demandas en competencia se multiplican y arrecian desde el momento en el cual el espacio de lo público da cabida a una mayor participación y representación de las fuerzas sociales y políticas. Otra es cuando desde la sociedad se exigen acciones que pugnan para intervenir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas,

con lo cual se demuestra que la propia sociedad tiene aptitud para solucionar y resolver sus propios problemas. Una más, cuando la opinión pública actúa y presiona para que la agenda de gobierno incorpore demandas específicas consideradas relevantes para recibir atención y solución de parte de la autoridad.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre los derroteros contemporáneos en los cuales vive el Estado, puntualizando en renglones –institucionales y organizativos– actualmente decisivos para identificar su nuevo papel en la sociedad y en la economía, así como frente a las demandas y conflictos que se forman y desarrollan en la vida asociada.

Contexto

La vida de los estados como estructuras de poder es inexplicable sin ubicarlos en los cambios que gestan y desarrollan en las sociedades contemporáneas. Como obra de arte, el Estado es un conjunto de capacidades que se acreditan para dar sustento a la dirección e implementación de las políticas que despliegan y aplican en la vida asociada. La naturaleza del Estado es consustancial a la sociedad que gobierna, lo cual implica que sus capacidades y fuerzas se desarrollan con base en los elementos productivos generados con la riqueza material.

En la actualidad, los imperativos de la globalidad (Yan, 2002: 33) son la parte más importante que proyecta y explica cómo los estados son actores y sujetos de la historia universal. Su aportación a la sociedad no sólo consiste en garantizar el orden, la justicia, el bienestar, la democracia y la libertad, sino en crear las condiciones que permitan la inserción de ésta en los procesos que conllevan a la gobernación y administración.

En este sentido, la eficacia de los estados facilitadores, a diferencia de los omnipresentes y planificadores de las relaciones societales, es el horizonte presentado a partir de considerar a la sociedad como un conjunto de actores sociales, políticos y económicos con interés de participar en la gestión de los asuntos públicos, lo cual implica que asumen posturas y formas de organización tomadas en cuenta sobre todo en ambientes de creatividad plural y capacidad de movilización reflejados cada vez más en los ámbitos dinámicos de la sociedad civil.

En la actualidad, los estados se asumen como entidades reguladoras y facilitadoras que tienen a su cargo la definición de las reglas del juego, permitiendo a los distintos actores tener certidumbre en los procesos y condiciones que definen el universo de la economía de mercado y la esfera de lo público. Las reglas del juego permiten que los estados no renuncien a su compromiso de que la sociedad tenga los elementos fundamentales de su conservación y desarrollo; en todo caso,

le concierne al Estado desenvolverse como una institución la cual tiene a su cargo la movilización de los recursos organizacionales, orientándolos por la senda del apoyo y la coordinación de las tareas sociales y la realización de las acciones civiles a cargo de organizaciones de la propia sociedad civil.

Con el fenómeno de la globalidad, entendido como la modificación estructural del espacio y el tiempo, los estados han ingresado a etapas de intensa actividad que se manifiestan con la innovación científica y tecnológica, misma que acelera la expansión de las fuerzas productivas. La globalidad transforma los patrones de la vida privada y de la pública y los reordena en una dimensión que amplía su comunicación e interdependencia; asimismo estimula el desarrollo de los mercados hasta convertirlos en ejes fundamentales para producir la riqueza que la sociedad necesita para su desarrollo y reproducción.

Con la globalidad, los estados revisan sus capacidades de gestión pública y política para adaptarse con inteligencia y pragmatismo a los cambios producto de acciones deliberadas e inducidas. La tarea de gobierno (Dror, 1996: 127) es más compleja porque la interacción de los actores es intensa y constante y da un nuevo rostro a la pluralidad democrática.

En el ámbito mundial, la globalidad aumenta la comunicación entre las personas, las organizaciones, las comunidades y los gobiernos, creando amplios sistemas de comunicación, negociación y acuerdos.

De este modo, se internacionalizan la política, la economía y los intercambios de manera acelerada, lo cual obliga a la integración de agendas multinacionales que dan cabida a una diversidad de problemas públicos. Éstos son la pauta que explica cómo la apertura de las fronteras nacionales es una de las tendencias más sobresalientes para que los estados opten por la integración regional y comunitaria.

Así, el arquetipo del Estado nacional se transforma en la del Estado con soberanía compartida; ello implica el rediseño de las instituciones y el mejoramiento de las organizaciones para dar cauce a viejos y nuevos problemas que deben abordarse con los métodos para gobernar. La globalidad también incide en la vida interna de las sociedades, sobre todo en los procesos de apertura, descentralización, participación comunitaria y corresponsabilidad que son consecuentes con el despertar de las energías ciudadanas.

De igual modo, las políticas del nuevo federalismo, el enfoque de las relaciones intergubernamentales (Wright, 1997: 71) y la liberalización son, entre otros, ejemplo de cómo las emergentes condiciones de vida en la sociedad son inseparables del comportamiento estatal, configurando con ello un inédito mapa de relaciones y convivencia entre diversos centros de poder.

Una consecuencia de la globalidad es que el poder ingresa a zonas, tiempos y condiciones para su redistribución. Los sistemas centralizados no son funcionales

para circunstancias que, como las actuales, aceleran la participación y movilización de la sociedad civil. La centralización decadente, fruto de relaciones improductivas de vida, ha tocado el límite porque la reacción y organización horizontal de los movimientos sociales continúa en ascenso.

El horizonte actual del poder es la regionalización y descentralización de las decisiones y los recursos para optar por políticas que respondan a la incertidumbre inherente a los procesos de cambio. Gobernar la incertidumbre y administrar los cambios sociales y políticos caracterizan a un mundo en constante transformación.

Por tanto, los estados no pueden anclarse en etapas de vida que han llegado al límite de su eficacia y que indican el imperativo de reordenar y reformar los patrones de su comportamiento organizacional en escalas que dan cauce a las relaciones horizontales, al arquetipo de las redes institucionales y a la necesidad de adoptar procesos y procedimientos relacionados con el aumento de la productividad y la eficacia social. Si el Estado es la organización política de la sociedad, no hay razón válida para que no ingrese y regule los procesos del cambio. La naturaleza de la sociedad es congruente con el cambio, y el modo en que los estados lo asumen permite que tengan una mejor conservación como sistema legal y legítimo de poder.

De este modo, el proceso de gobierno es la combinación del cambio –en y desde la sociedad– y la conservación –en y desde el Estado–, mismos que se asocian para que la cohesión política y pública sea garantizada con políticas que son testimonio de cómo se gobierna tomando en cuenta la voz y la organización de las instancias sociales y ciudadanas.

Los estados no deben considerarse una variable independiente, sino un tipo de institución que tienen a su cargo el desarrollo de la vida productiva, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el auge de las economías de mercado. La globalidad necesita de la fortaleza de las instituciones para ser estimulada y gobernada, y es, a la vez, el referente de mayor complejidad para que los estados emprendan procesos de cambio institucional con el fin de aumentar y mejorar la capacidad de gobierno.

El Estado como institución necesita tener los medios efectivos para llevar a cabo el proceso de gobierno, dado que es el medio para ordenar y asegurar la cooperación entre los distintos actores que dan vida a lo individual y a lo colectivo. El proceso de gobierno tiene que responder al tiempo en que el poder es motivo de mayor redistribución, lo cual significa que no es factible decidir a espaldas de los grupos y organizaciones de la sociedad. Tal proceso es ahora abierto, visible y transparente para que la sociedad organizada tenga la oportunidad de conocer, participar y corresponsabilizarse de los asuntos comunes.

Asimismo, es el camino para que la participación y la representación de los ciudadanos sea efectiva en las decisiones y acciones que se definen las autoridades públicas. Con la globalidad, los procesos de gobierno adquieren cada vez más un carácter exógeno, es decir, son objeto de más visibilidad, motivo por el cual la visión de los estados y los gobernantes faraónicos no corresponde con el perfil de la sociedad contemporánea, pues ha optado por la democratización del poder.

De este modo, los estados han emprendido, y continúan haciéndolo, reformas institucionales que favorezcan un ambiente de gobierno eficaz para evitar el rezago estructural desde la sociedad, así como el deterioro de su vida institucional.

Nuevo horizonte estatal

El contexto que caracteriza la vida y los retos de los estados contemporáneos en los planos de lo institucional y lo organizacional es el siguiente: a) el vigor de lo privado y lo público, b) la nueva relación mercado-gobierno; c) gobierno abierto y participación ciudadana; d) incertidumbre y cambio institucional; e) la relación gobernabilidad y gobernanza y f) la *nueva gestión pública*.

Vigor de lo privado y lo público

A raíz del estatismo que adormece energías, iniciativas y capacidades, las sociedades contemporáneas han reaccionado para evitar la multiplicación de relaciones y acciones que frenaban su desarrollo. Con la crisis del estatismo que se gesta y se desarrolla en los años setenta del siglo pasado, el papel del Estado es motivo de revisión y puntualización. La crisis se manifiesta con el aumento del déficit fiscal y los sistemas de alto endeudamiento que acaban por descapitalizar a los estados, sobre todo occidentales, ocasionando el descontento del público ciudadano.

La crisis de los modelos socialdemócratas, así como las tesis del keynesianismo estatizado, son la causa de que la legitimidad de los estados sea motivo de deterioro y, en algunos casos, de declive pronunciado. La caída del crecimiento económico y del bienestar social, la falta de oportunidades para intervenir directamente en los asuntos públicos y la toma de conciencia de que la sociedad es también una suma de fuerzas y propuestas dan como resultado que la vida privada recupere terreno e iniciativa.

Frente a la expansión sin restricciones de los estados, la privatización se erige en un camino para recobrar el derecho a participar en los asuntos de interés

colectivo. Inicia así el combate al monopolio de los bienes y servicios públicos que tenían los estados, y se presiona desde distintos ámbitos para que la economía no sea más patrimonio exclusivo y mayoritario de éstos. En los años ochenta comienza la aplicación de la política de privatización con objeto de que el Estado recupere su arquetipo original, es decir, de organizar, proteger y garantizar el desarrollo de la sociedad con base en las libertades civiles y políticas reconocidas con el triunfo de las revoluciones políticas.

La privatización significa que la esfera de lo privado, cuando se organiza en el espacio de lo colectivo, tiene la posibilidad de intervenir mediante nuevos derechos de propiedad en los asuntos de interés público. Permite a la vez definir los espacios económicos correspondientes tanto al Estado como a la sociedad, iniciando así una etapa en la cual éste se erige en una institución fundamentalmente reguladora, es decir, que define las reglas del juego que la sociedad necesita para su desarrollo, y se ocupa de las áreas estratégicas como la salud, la educación, el medio ambiente, la formación de capital humano, y de la calidad de los principales bienes públicos.

Por su parte, la vida pública se fortalece como consecuencia de que la vida privada, al recuperarse, llega a tener un efecto social y político. Frente al desbordado poder administrativo de los cuerpos burocráticos, la acción de los ciudadanos es la respuesta para evitar que las políticas gubernamentales carentes de consenso y amplia legitimidad sustituyan sin motivo razonable a los grupos de la sociedad.

La ampliación de la esfera pública se convierte en una tendencia irreversible porque favorece que las fuerzas no estatales tengan en sus manos procesos que antes correspondían al aparato de poder que los estados utilizaban sin contrapesos para estabilizar las demandas y problemas sociales. La democratización de la vida pública es el motor que acelera las nuevas formas de integración dadas por acciones políticas y acciones cívicas.

La esfera pública se convierte en el espacio de movimientos autónomos, autogestionarios y reivindicativos que luchan por la defensa y vigencia de los derechos políticos y sociales sin la intervención de los partidos políticos ni de las instancias estatales.

El vigor de la esfera pública ha sido el motivo por el cual los grupos carentes de voz y presencia en la agenda gubernamental hoy puedan luchar por conseguir un lugar en la misma, y de ese modo sus demandas sean objeto de atención y solución. En este sentido, sectores excluidos como los homosexuales, las lesbianas, los discapacitados, así como las etnias víctimas del racismo y las prácticas discriminatorias, entre otros aspectos, tienen la posibilidad de que sus derechos sean protegidos por las instituciones públicas.

Nueva relación mercado-gobierno

Con el auge de la globalidad, los mercados se han convertido en espacios de gran importancia, dado que de su capacidad efectiva y material depende la producción y el consumo de los bienes, servicios y mercancías que la sociedad necesita. El dinamismo del mercado es consecuente con un mundo abierto y liberalizado, el cual multiplica su radio de acción a lo largo y ancho del planeta. Con la innovación tecnológica se han desarrollado de modo vertiginoso el comercio y las finanzas, hasta conformar una economía con orientación liberal y de mercado que no cesa en su expansión y desarrollo.

De este modo, los mercados son pieza clave para que la competencia y los procesos de calidad ocupen un lugar determinante en los movimientos del capital y la riqueza. Con la utilización de las tecnologías digitales en los procesos productivos, el sistema económico de mercado no requiere amplias plantas industriales para su avance, sino potentes medios electrónicos que aseguren, junto con la revolución de los materiales, que las fuerzas productivas no detengan su desarrollo.

En este caso, el mundo se ha convertido no sólo en una aldea global, también es una fábrica en la cual la producción y los intercambios se realizan de un punto a otro, sin concentrar en ninguno las operaciones fundamentales. Así, el intercambio económico tiene ahora elementos que amplían el vigor de los mercados como las franquicias, la subcontratación, las concesiones y la prestación de los servicios públicos antes puestos en manos del Estado. Los movimientos del mercado ganan terreno importante en la base productiva de la sociedad y constituyen un factor decisivo para acrecentar la acumulación del capital y de la riqueza.

Respecto a los gobiernos, en los últimos 25 años se han visto obligados a revisar su acción en la sociedad y la economía. En medio de discusiones múltiples y decisiones de política pública, se han emprendido acciones que han derivado en la adopción de las políticas de apertura externa, desregulación y liberalización para retirar a entidades administrativas que no tienen un lugar imprescindible en los mercados.

La disminución del tamaño administrativo de los gobiernos es una manifestación fehaciente de cómo replantean ante los mercados y la sociedad el papel que antes desarrollaban. De una faceta intervencionista sin límites efectivos de rendimiento se ha transitado a otra en la cual destaca su papel en la regulación, la promoción y el fomento, que son políticas más cercanas al auge de los mercados. Mediante la privatización se han definido los espacios de acción correspondientes a los mercados y a los gobiernos, tomando en cuenta que la sociedad y los inversionistas reclaman un sitio con mayor amplitud para intervenir en el intercambio económico.

Por tanto, los gobiernos, vía las políticas públicas, han adoptado estrategias de cambio estructural y redimensionamiento administrativo para no inhibir la innovación y el despliegue de los mercados. Así, las políticas liberales son el perfil de los gobiernos contemporáneos y se orientan a favorecer un ambiente de certidumbre institucional que garantice con plenitud los derechos de propiedad, la disminución de los costos de transacción y de información, así como que las reglas formales –leyes, normas, códigos, reglamentos– sean un vehículo para garantizar la multiplicidad de las operaciones comerciales, industriales, financieras y de servicios.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de que los mercados no tengan señales negativas que desalienten la inversión y el goce de los derechos de propiedad. Las políticas públicas, por tanto, deben ser efectivas para favorecer la existencia de condiciones de inversión, investigación e innovación tecnológica, la apertura de nuevas áreas de intercambio y el fomento de polos del desarrollo eficientes y rentables; asimismo, que las políticas fiscal, monetaria y crediticia sean la base del tipo de crecimiento y desarrollo esperado con la intervención de los mercados.

Corresponde a los gobiernos la tarea de convocar a los factores de la producción a participar en el corto, mediano y largo plazos en los imperativos de la acumulación y multiplicación de la riqueza que se necesita para desarrollar las fuerzas productivas.

Aunque predomina el perfil regulador de los gobiernos, ello no significa dejar el porvenir de la sociedad totalmente en los mercados ni renunciar a su responsabilidad social y política. Conviene recordar que los mercados son necesarios y capaces para producir la riqueza de un país, pero carecen de elementos y condiciones que lleven a cabo la distribución equitativa de la misma. Este compromiso continúa siendo del gobierno y a él corresponde impulsar las políticas públicas encaminadas al bienestar y a la equidad social.

Uno de los cambios significativos de los gobiernos es que su amplitud administrativa no crecerá (Peters, 1999: 508-512) más como en los tiempos del Estado de bienestar, pero ello no implica perder capacidad ni poder, sino que sus instituciones administrativas tienen ahora más contrapesos para expandirse de modo unilateral. Lo importante es que el mercado y los gobiernos tengan nuevas relaciones de cooperación y desarrollo para responder cada uno en su ámbito de competencia y con la responsabilidad que tienen asignada.

Ni el mercado es la solución ideal o romántica a los problemas sociales, ni el gobierno es la salida óptima para llevar a cabo la administración omnipotente de la sociedad. El gobierno es imprescindible e irremplazable en las tareas del desarrollo, y en esa medida es la institución más importante de la sociedad que garantiza la reproducción de sus condiciones de vida.

La efectividad del gobierno ahora depende de que tiene recursos escasos y debe por ello convocar a los demás sectores sociales a que cooperen e intervengan en la atención de los problemas públicos. Uno de esos sectores es, sin duda, el mercado, pero no implica la adopción a ultranza de las políticas que impulsan la “mano invisible” sin restricciones legales, políticas y públicas condensadas en el Estado como institución.

Gobierno abierto y participación ciudadana

Una consecuencia del estatismo desbordado y nocivo es que las sociedades actuales han reaccionado de manera organizada para detener el crecimiento administrativo y burocrático del propio Estado. La lucha por el espacio público es hoy día un fenómeno complejo y dinámico, el cual demuestra que los individuos privados y las organizaciones sociales no están dispuestos a ceder más lugar a la pretensión de las políticas crecientemente burocratizadas.

Una de las repuestas que el Estado ha institucionalizado es que por medio de los gobiernos se asuman los retos que conllevan a la democratización del poder. Esto implica el reconocimiento de la pluralidad política y social como una de las constantes más conspicuas que determinan el papel de las instituciones gubernamentales, más aún cuando la movilización de los actores sociales y políticos tiene un vigor que se fortalece de manera continua.

La democratización del poder significa mayor presencia de actores políticos y sociales en la distribución de espacios y recursos que pueden aprovecharse para ventaja de la vida en común. En consecuencia, la participación ciudadana no se ciñe únicamente al ejercicio del sufragio universal; también se proyecta hacia la discusión de los problemas comunes y cómo es factible incorporarse al nivel de las decisiones públicas.

Los asuntos de gobierno no deben situarse exclusivamente en la esfera de lo público-estatal, sino que han de considerar el valor de lo público-social en cuanto expresión organizada de nuevos centros de poder. El gobierno por consenso se convierte en el arquetipo de una sociedad que, como la contemporánea, ha decidido salir de sus posiciones tradicionales.

En este caso, la ciudadanía no tan activa es remplazada por la ciudadanía activa y contestaria, que ha dado lugar a la formación del *tercer sector* –ni mercado, ni partidos, ni Estado–, el cual se integra por voluntades articuladas que se localizan en la sociedad civil y se manifiestan como organizaciones que defienden los intereses ciudadanos, sin mediar los partidos políticos. La expresión más acabada de lo público como espacio de la sociedad es el tercer sector, pues avanza

en los procesos de autonomía y capacidad de autogestión para ser tomados en cuenta en la estructura pública del Estado.

Desde esta perspectiva, los procesos de gobierno son abiertos y públicos, es decir, responden a un escenario de creciente pluralidad y acciones organizadas, y en ese sentido, la acción colectiva es el referente más acabado para identificar la interacción de las autoridades con los ciudadanos.

La apertura de los gobiernos no es accidental ni constituye una concesión gratuita de ellos a la sociedad. Se inscribe en la lógica de la participación y corresponsabilidad ciudadana para evitar que se alejen o sobrepongan a la propia sociedad.

En consecuencia, la acción pública (Thoenig, 1997: 30) es la categoría central para situar la relación contemporánea de la sociedad y el gobierno, reconociendo la suma de esfuerzos y capacidades aprovechadas para el abordaje eficaz de los problemas comunes. La acción pública es correlativa a la vigencia de los gobiernos abiertos, porque al fortalecer lo público evita que éste no sea considerado un monopolio exclusivo del gobierno.

Con la democratización de lo público se reconocen mejor las políticas burocráticas y las democráticas. Las primeras tienen ascendencia gubernamental cuando desde el gobierno se decide tomar decisiones y movilizar recursos sin haber escuchado ni tomado en cuenta la voz y la presencia de los ciudadanos. Son políticas de candilejas a partir del momento en que reflejan el arreglo interburocrático para ponerlas en práctica.

En cambio, las políticas democráticas son producto de la acción pública, esto es, de la relación y la comunicación continua establecida por la autoridad y por los ciudadanos para organizar la agenda de gobierno. Se caracterizan porque implican deliberación y argumentación (Majone, 1997: 103) para elaborarlas, implementarlas y evaluarlas.

Asimismo, son el sustento de los gobiernos abiertos y responsables, ya que están obligados a establecer reglas y procedimientos que permitan encauzar el vigor de la participación ciudadana y evaluar de cara a la opinión pública los efectos de la acción misma del gobierno. Por ende, los gobiernos abiertos tienen valor y alcance democrático desde el instante en el cual su capacidad institucional propicia que la acción pública sea el atributo más visible de lo que realiza en la sociedad y cómo responde a las expectativas de los ciudadanos.

Incertidumbre y cambio institucional

En tiempos de cambio y transformación la vida colectiva ingresa a etapas con mayor incertidumbre, las cuales son resultado de otras condiciones de intercambio

y convivencia. Tanto la innovación científica y tecnológica, como la redistribución del poder, alteran el modo de vida prevaeciente en la sociedad y en la diversidad de espacios que conjugan lo privado, lo público y lo estatal. En ese aspecto, se ajustan las relaciones sociales, se redefinen los vínculos políticos, y las relaciones económicas son alentadas con la proclama de la competencia y la calidad de las estrategias del mercado.

La estabilidad ordinaria de otras épocas da paso a ritmos y cambios que obligan a utilizar ópticas más precisas para captar, leer e interpretar la realidad objetiva, la cual se caracteriza por dar vida a hechos y procesos inéditos –tasa y velocidad del cambio tecnológico, la emancipación ciudadana de los movimientos políticos, las revoluciones de terciopelo en Europa del Este, el fin de la Guerra Fría, los procesos de privatización en los países con influencia soviética, la convivencia de Europa Occidental y Europa del Este en órganos de gobierno como la Unión Europea– que constituyen desafíos crecientes para los instrumentos tradicionales de consenso y gobierno.

Así, la planeación imperativa, vertical y centralizada con fuerte influencia de las burocracias gubernamentales tanto en el monopolio de la producción como en la distribución de los beneficios efectivos tuvo éxito cuando las personas civiles y los ciudadanos carecían de un papel protagónico en la esfera de lo público. Desde el momento en que reclamaron las libertades económicas y políticas para incursionar e intervenir directamente en la gestión de los asuntos públicos empieza el declive de la planeación de cúpula, es decir, de aquella elaborada en las alturas y en los círculos concéntricos del aparato de Estado.

Debido a los cambios estructurales de la vida contemporánea, en los cuales la redistribución del poder es un capítulo relevante, el auge de los movimientos horizontales en el barrio, la colonia, las empresas, las ONG, las comunidades, las regiones autónomas, los gobiernos locales, modifica el cuadro de relaciones fincadas en la estabilidad centralizada y propias de la *era industrial*, que empieza a ser sustituida por la *era de la información*.

La apertura de las sociedades, la utilización de la tecnología en los procesos productivos y administrativos, el dinamismo comunitario, la intensidad del pluralismo cívico y los reclamos de la gestión democrática sobre los asuntos públicos alteran la certeza, secuencia y desenlace de los acontecimientos valorados con la óptica de la previsión y la programación. La intensidad de la innovación y la potencia de la democratización modifican las barreras de contención existentes para estabilizar los problemas y los conflictos.

De la habitual estabilidad y certidumbre se da paso a los cambios y la incertidumbre. Para los estados, los cambios tienen que encararse con capacidades indiscutibles de una buena gestión pública, comenzando por desenvolverse con

eficacia en el terreno de la incertidumbre; esta última, como asunto de gobierno, exige habilidades, pericias y recursos para evitar que la conducción de la vida asociada ingrese a situaciones de inestabilidad destructiva. Las tareas del buen gobierno se reflejan por el modo en que los estados se desenvuelven en contextos impredecibles, volátiles y turbulentos. Se transita de la racionalidad formal y procedimental a la racionalidad de los resultados finales, esto es, de la eficacia en la acción de gobierno, misma que se acredita con mayor o menor legitimidad.

Para evitar que los estados queden anclados en el pasado se procede desde los gobiernos a organizar e implementar reformas institucionales las cuales permitan la gobernación y administración de la sociedad. Dichas reformas son el paso que dan los estados para asimilar los efectos, los costos, las ventajas y los problemas generados con los procesos de innovación; al igual, ellas comprenden la pervivencia de las instituciones democráticas, nutriendo para ello las políticas de transparencia y rendición de cuentas.

En el plano administrativo se adoptan estrategias con el fin de abatir costos, las cuales mejoren la productividad del gobierno y favorezcan que éste cuente con mejores recursos para desenvolverse en los marcos de la competencia. Las reformas institucionales se han calificado como reforma de Estado, reforma del gobierno y reforma de la administración pública. Por tanto, las categorías mencionadas son testimonio de lo que los estados realizan para adaptarse a los cambios en curso, asegurando mejores condiciones de productividad y certidumbre para la sociedad. Así, el cambio institucional es un medio que permite la transformación pacífica, gradual y constante del Estado sin afectar las condiciones y las relaciones de vida en la sociedad.

El cambio institucional es fruto de una toma de conciencia sobre lo que ya dio de sí, y los nuevos tiempos que emergen en la sociedad son fruto de los arreglos entre los principales actores de la vida pública y el reclamo de tipos de estrategia para implementarlo con eficacia. El cambio institucional es la respuesta deliberada que los estados formulan para atenuar la incertidumbre que puede desconcertar a la sociedad cuando no hay respuestas puntuales a sus causas, efectos y resultados finales; asimismo, tal cambio es parte de los procesos y capacidades de buen gobierno, pues tiene como meta el desarrollo de otros horizontes en la sociedad y la mejor conservación del Estado.

Gobernabilidad y gobernanza

Una faceta de primer orden en el desarrollo de la sociedad es la relativa a los procesos de gobernabilidad (Camou, 2001: 17), los cuales se institucionalizan para

dar paso a condiciones de vida que favorecen que la democracia moderna sea estable, productiva y efectiva. En el ámbito de las reformas institucionales, la gobernabilidad es el epicentro que orienta los tipos de cambio y sus consecuencias.

Es sabido que la crisis del intervencionismo de Estado se valora en la veta de los problemas de ingobernabilidad –pérdida de capacidades para dirigir e implementar políticas eficaces– porque los conflictos que lo agobiaban se relacionaban con aspectos estructurales como la crisis fiscal y el deterioro en las condiciones de vida. Se procede, en consecuencia, a implantar políticas de estabilización para corregir de origen los males públicos que aquejaban a la sociedad.

En tal sentido, las políticas de ajuste, corrección y recuperación son el antídoto contra las políticas del gasto sin límite, las políticas clientelares, prebendarias y de mecenazgo que fueron auténticos corrosivos que dañaron la estructura económica de la sociedad y de los países. El déficit de buen gobierno se reconoce como ingobernabilidad –rompimiento del contrato social que garantizaba crecimiento económico y bienestar social en la democracia– y coloca al Estado en el centro de las críticas debido a las políticas que administraba de modo ineficiente. Surge en consecuencia el desencanto de la sociedad y de los ciudadanos en el Estado, y con el fracaso de las políticas estadocéntricas, el impulso neoconservador o neoliberal alerta sobre los riesgos de continuar por la senda de la ingobernabilidad.

A partir de los síntomas de la ingobernabilidad –exclusión social y política, desobediencia civil, aumento de la inseguridad pública, prácticas de racismo, carencia de acuerdos fundamentales, déficit fiscal agudo, aumento de la pobreza– se reconoce que las sociedades no están dispuestas a continuar soportando las ineficiencias del Estado, y es cuando la preocupación por la gobernabilidad se ubica en la agenda de las instituciones privadas y públicas, pues es un asunto concerniente a la vida asociada, no solamente a las instituciones del Estado.

La gobernabilidad, entendida como la capacidad de dirigir y coordinar con eficacia la convivencia plural de la sociedad, implica el cumplimiento de condiciones como las siguientes: 1) desestatizar la sociedad y la economía para instaurar una economía de mercado; 2) realizar cambios institucionales con orientación democrática para dar paso a las políticas de equidad; 3) la cabal distinción entre lo privado y lo público; 4) la adopción de políticas influyentes en el proceso de gobierno; 5) la confianza en las instituciones electorales; 6) la existencia de tribunales honrados e imparciales; 7) la certidumbre en los derechos de propiedad; 8) el impulso de las políticas de regulación y fomento; 9) la publicitación del poder; y 10) la confianza en las instituciones públicas.

En relación con la gobernanza (Mayntz, 2001: 11) su aspecto principal consiste en que el Estado no tiene de manera abrumadora el monopolio de los asuntos públicos. Desde esta perspectiva, la redistribución del poder en la esfera de lo

público conlleva a la definición de los medios que permiten la participación y la representación de los ciudadanos y de la sociedad en la gestión de los asuntos públicos. Así, la gobernanza democrática garantiza que el Estado no sea un poder sordo y ciego, sino que por medio de la transparencia y de la rendición de cuentas los ciudadanos tengan conocimiento de la responsabilidad que tiene y qué resultados es capaz de producir en materia de gobierno para llevar a cabo su evaluación con base en el interés público que encara y representa.

El Estado desde la gobernanza significa que la modificación del papel tradicional que tenía –intervencionismo administrativista– en la economía y en la sociedad no conduce a su falta de injerencia razonable en los asuntos públicos. Desde luego, como responsable de definir las reglas del juego en la sociedad, tiene a su cargo tareas de regulación las cuales implican actos de autoridad –recompensas y castigos– que lo acreditan como la principal entidad de gobierno, pero de un gobierno responsable.

Por eso, la gobernanza demuestra cómo en la definición de las metas, prioridades y objetivos comunes la autoridad estatal tiene un papel central para articular los intereses de la vida comunitaria. Para esta tarea debe proceder con base en acuerdos, consensos y sistemas de negociación producto de la interacción de los principales actores de la sociedad.

En este ángulo, es fundamental la participación y cooperación del mercado, las redes sociales, los agentes productivos, los grupos comunitarios, el público ciudadano, el tercer sector y todas aquellas organizaciones de la sociedad interesadas en la definición y el cumplimiento de metas públicas de modo corresponsable. La gobernanza es un método con el cual incluir en los asuntos públicos a los grupos disímbolos que dan vida a la vida asociada para dar cumplimiento a las metas compartidas.

Por ello, la conducción de la sociedad no es la suma de acciones unilaterales a cargo de las autoridades estatales, sino la capacidad para que sus grupos y organizaciones intervengan en la atención directa y efectiva de los asuntos comunes. La gobernanza es una cuestión de convocatoria, coordinación y cooperación para que las instituciones públicas, sociales y privadas se comprometan con los objetivos y metas que se ha convenido en cumplir.

Cuando se decide ejercer el gobierno de arriba hacia abajo no es posible atender la convocatoria realizada desde la cúpula a los grupos y organizaciones ciudadanos. Al abrir espacios de participación y cooperación es factible que el gobierno sea reconocido como una institución que delibera y toma en cuenta al público ciudadano, sobre todo en el proceso conducente a que la implementación de las políticas públicas quede en manos de algunas organizaciones de la sociedad para ser cumplidas con base en la manera en que fueron concebidas.

La eficacia de la gobernanza en esta situación se comprueba cuando la implementación de las políticas responde a las expectativas tanto de los gobernantes como de los grupos interesados en ellas. La eficacia de la implementación se asocia con el concepto de redes sociales porque se amplía la participación de los ciudadanos en los problemas de interés compartido y en las decisiones adoptadas por la autoridad con fines de interés público.

Nueva gestión pública

En la modalidad de las reformas institucionales y organizativas que el Estado adopta para aumentar las capacidades de buen gobierno destacan las referentes a la *administración pública*, entendida como la actividad que organiza, coordina, implementa y evalúa las políticas que el gobierno decide llevar cabo con el consenso de los ciudadanos, y ha sido uno de los puntos críticos del funcionamiento del Estado. Incluso, el desencanto de los ciudadanos con el Estado se localiza en los rendimientos insatisfactorios que la propia administración pública ha tenido, en particular, durante el último tramo del Estado de bienestar (Offe, 1994: 61).

La nueva gestión pública apunta por la senda de acelerar los procesos de innovación para reducir en la organización administrativa del Estado los costos improductivos y los gastos irrecuperables –barril sin fondo–, mejorar el rendimiento institucional de frente a los ciudadanos, hacer más ágil las estrategias gubernamentales en lo referente a la calidad de los bienes y servicios, insertar a las instituciones administrativas en la competencia del mercado, considerar al ciudadano en la faceta de cliente y mejorar de manera significativa la dirección e implementación de las acciones del gobierno.

Se trata de un movimiento que propone el enfoque del plusvalor (Barzelay, 1998: 192) a partir de reciclar la preparación y formación de los servidores públicos, utilizando las tecnologías más avanzadas y los diseños más conspicuos que favorecen el potencial y las capacidades en el desarrollo de las organizaciones públicas (Harmon y Mayer, 1999: 104-105).

Es a partir de los años ochenta cuando cobra importancia el movimiento académico, político y gubernamental que impulsa la nueva gestión pública en países como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, entre otros, la cual está orientada a transformar la organización y el funcionamiento de las instituciones administrativas con el fin de hacerlas adaptativas, innovadoras, funcionales, productivas y eficaces. La nueva gestión pública se invoca como el nuevo paradigma que deben seguir los estados para recuperar la confianza de los ciudadanos.

Con apego a los valores del mercado como la productividad, la excelencia, la competitividad y la eficiencia, se sugiere tomar distancia de la administración pública burocrática (versión weberiana), a la cual se considera desfasada ante los cambios del mundo contemporáneo ocasionados por los efectos de la globalización y la apertura de las economías nacionales. La propuesta de la nueva gestión pública se encamina a fomentar la aplicación del modelo posburocrático –no continuar con el formalismo, la verticalidad, la rigidez, lo procedimental y el control per se– para dar un mejor cumplimiento a las tareas sustantivas de la misma administración pública.

Entre los elementos más importantes propuestos para diseñar un perfil que condense lo mejor de las capacidades de gestión pública destacan: 1) la distinción plena entre órganos de decisión y de implementación; 2) dar libertad de administrar a los gerentes; 3) controlar la influencia política de la burocracia; 4) instaurar los contratos por desempeño; 5) crear agencias autónomas frente a los ministerios y otros organismos; 6) adoptar la filosofía de los valores empresariales; 7) disminuir los sistemas centralizados; 8) favorecer la devolución de facultades a los gerentes; 9) adoptar técnicas como calidad total, *benchmarking* reingeniería de procesos y redes de intranet, fomentar el *outsourcing* y el *i-government*; y 10) adoptar la gestión de la calidad.

La nueva gestión pública implica que el Estado revise e introduzca cambios significativos –de fondo– en los sistemas de gestión para que las instituciones administrativas se rencuentren con los ciudadanos. La filosofía que postula es parte de una nueva concepción de lo que ha sido de manera tradicional la administración pública en la versión más acabada del Estado planificador, intervencionista y sobrerregulador.

La propuesta intelectual e institucional de la nueva gestión pública toma en cuenta la importancia de los mercados, la necesidad de que los administradores no sean influenciados por los valores políticos –partidismo– y que las autoridades electas –dirigentes políticos– tengan los controles efectivos para supervisar y vigilar más de cerca el desempeño de los funcionarios administrativos de carrera, pues en razón de la cultura de la burocracia tienen el margen, la información y la posibilidad de crear influencia política para dar cuerpo a los programas y a las políticas y, de ese modo, participar e intervenir con ventaja valorativa e interés focalizado en la gestión de los asuntos públicos.

Por tal motivo, proclama el cumplimiento de las cuatro “E” como referentes conspicuos de lo que debe ser la gestión pública en la era de la globalidad y la democratización del poder, a saber: economía, eficiencia, eficacia y ética como elementos que pueden revitalizar el prestigio de la administración pública. En

este caso, su alcance efectivo está dado por la importancia de los resultados finales para fortalecer la base de la legitimidad política formada y aumentada con la relación entre los estados y los ciudadanos.

Conclusión

La vida eficaz de los estados, con base en su razón política, no se caracteriza por la inmovilidad o el estancamiento. Por el contrario, ellos se reconocen en los cambios de la sociedad; por tal motivo, no pueden permanecer impávidos ante los hechos en los cuales se enlazan de manera determinante tanto situaciones como problemas públicos. Cualquier Estado faltaría a su razón de ser al negarse a la adaptación de los cambios experimentados con intensidad en la sociedad y en los mercados; ningún Estado puede negarse a transformar la administración pública, pues con ella llevan a cabo la función de gobierno, que es fundamental para asegurar los arreglos institucionales que permiten la definición e implementación de las políticas públicas.

La ruta de la democratización en las sociedades contemporáneas y los cambios en las economías nacionales configuran un panorama complejo para la acción del gobierno y las administraciones públicas. La fuerza de la democratización implica para la administración pública el imperativo de revisar estructuras, funciones, bases burocráticas, procesos presupuestales y políticas de conjunto vitales en su relación con la sociedad y los grupos activos de la misma, dado que tienen poder e influencia con los cuales demandar mejores patrones de calidad en los procesos que conllevan al desempeño institucional.

Los estados tienen ante sí condiciones propias y ajenas para situar los ritmos y efectos del cambio institucional que diseñan e implementan con base en capacidades correspondientes al mundo de las organizaciones administrativas. La fuerza de la globalidad y el auge de las economías de mercado son factores que aceleran la transformación de la vida comunitaria, manifestando la existencia de modalidades y ritmos del cambio institucional que afectan al régimen político y a las relaciones desprendidas de él.

La transformación del Estado –reforma de las instituciones y de sus sistemas de organización– es cirugía mayor desde el momento en que se alteran y reestructuran los diversos núcleos del poder. El paso de un régimen autoritario a uno democrático es ejemplo de cómo se modifica la vida del Estado para favorecer las relaciones influyentes que nutren el pluralismo democrático. La vigencia de reglas, como la transparencia y la rendición de cuentas, es también otro caso que

refleja la transformación de lo estatal de manera sustancial. No menos importante es la ruta de una economía central, intervencionista y burocratizada a otra que tiene como elementos centrales la vigencia amplia de libertades civiles, la participación de los inversionistas en la producción, el intercambio y el consumo, apoyados en políticas pro liberales y con orientación de mercado.

Bibliografía

- Barzelay, Michael
 1998 *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Camou, Antonio
 2001 “Estudio preliminar y compilación”, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dror, Yezkel
 1996 *La capacidad de gobernar*, FCE, México.
- Harmon M., Michael, y Richard T. Mayer
 1999 *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE, México.
- Majone, Giandomenico
 1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.
- Mayntz, Renate
 2001 “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Reforma y Democracia*, núm.21, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Offe, Claus
 1994 *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- Peters B., Guy
 1999 *La política de la burocracia*, FCE, México.
- Thoenig, Jean Claude
 1997 “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm.1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Wright S., Deil
 1997 *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México.
- Yan, Yunxiang
 2002 “Globalización gestionada. Poder estatal y transición cultural en China”, en *Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo*, Paidós, Barcelona.