

Alcances y dilemas de las transformaciones de la administración pública del Estado-Nación

José G. Vargas Hernández*

ANALIZA LOS ALCANCES Y LOS DILEMAS DE LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO-NACIÓN A PARTIR DEL MODELO PATRIMONIALISTA, PASANDO POR EL BUROCRÁTICO, LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA PRIMERA GENERACIÓN DE REFORMAS DENOMINADA COMO AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA EMERGENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA HASTA ALCANZAR LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN, TAMBIÉN CONOCIDAS COMO REFORMAS INSTITUCIONALES, EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA REVOLUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, TIC.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA / AJUSTE ESTRUCTURAL / NUEVA GESTIÓN PÚBLICA / REFORMAS INSTITUCIONALES

Introducción

En la segunda mitad del siglo pasado se sucedieron tres reformas

administrativas del Estado: la administración burocrática y no patrimonialista, las reformas de la primera generación del Estado y las reformas de la segunda generación o institucionales. Los países latinoamericanos han transitado por estas tres reformas de Estado desde mediados del siglo pasado en la que han impulsado tres estrategias de desarrollo.

La primera reforma estuvo marcada por el denominado modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que se centró en una estrategia de crecimiento económico basado en la protección de los mercados internos, y en una

* Doctor en Administración Pública de la Columbia States University y Doctor en Economía de la Keele University, Inglaterra. Profesor investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Visiting Scholar, University of California-Berkeley. Profesor-investigador invitado de la School of Public Administration, Carleton University, Canadá. Anteriormente, profesor-investigador del Centro Universitario de Investigaciones Sociales y de la Facultad de Economía de la Universidad de Colima.

Rec bido: 23 de junio del 2008.
Aceptado: 1º de setiembre del 2008.

política social dirigida por el Estado de bienestar mediante una administración burocrática que pretendió racionalizar los recursos y las políticas públicas, para lograr una distribución justa y equitativa del ingreso de las personas para lograr mejores niveles de vida.

La inminente crisis fiscal del Estado benefactor propició a mediados de los ochenta, las reformas denominadas como de “primera generación” que se orientaron a lograr el crecimiento económico mediante una política de liberalización económica, la redefinición de las funciones y reducción de tamaño del Estado, y por ende de sus costos, transfiriendo la responsabilidad de dirección de la nueva estrategia de desarrollo al mercado y a los particulares. Los resultados de estas reformas fueron desalentadores para los gobiernos que las implementaron, porque incrementaron los niveles de inequidad por una más injusta distribución de los ingresos.

Para solventar este déficit, la “segunda generación” de reformas del Estado se propone, desde la segunda mitad de los noventa, lograr el cambio y el desarrollo de las instituciones, aunado a una nueva gestión pública que inciden en el perfeccionamiento del sistema político democrático, del Estado de derecho y de la relación entre Estado y sociedad. Administrar el cambio es la administración dinámica (Dowbor, 2001) de un proceso permanente de ajuste de segmentos diferentes de reproducción social. La administra-

ción dinámica ajusta el cambio tecnológico a las nuevas condiciones cambiantes de la globalización a través de una interacción más activa. El cambio tecnológico requiere de una administración dinámica capaz de ajustarse a nuevas situaciones.

Los procesos de globalización afectan el funcionamiento del Estado, el que es sometido a una reforma de la administración pública. Las discusiones de la reforma empiezan en un punto en el tiempo cuando los procesos políticos, al igual que las preferencias de los actores políticos, están relativamente estructuradas en una manera característica. Los diferentes niveles de acción y participación en los procesos políticos, se han expandido más rápidamente en las sociedades más avanzadas y en menor medida en las sociedades emergentes, lo que permite incrementar las posibilidades del control popular de las elites cuyas decisiones afectan las vidas.

Transformaciones de la administración pública del Estado-nación

La administración del Estado puede ser de alguna de las siguientes formas: patrimonial, burocrática y la nueva gerencia pública o nueva gestión pública.

Administración patrimonial

Las instituciones de los sistemas políticos establecidos en Lati-

noamérica, no tuvieron las capacidades para el establecimiento de una autoridad efectiva capaz de separar los beneficios privados que proporcionaban de los beneficios de carácter social, con lo que se reforzaba las conductas patrimonialistas. La sociedad autoritaria limita el alcance de un orden político basado en la cooperación social, y desarrolla un sistema de intercambio político donde se otorgan derechos y privilegios por lealtad y apoyo.

Estos problemas incluyen un pronunciado grado de explotación económica, desigualdad social y económica, injusticia social y política que ha caracterizado a la región desde los tiempos en que los indígenas, pobladores de estas tierras, fueron subyugados por la fuerza a la dominación colonial europea en el siglo XVI.

Administración burocrática

El cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática apoyó la formación del Estado liberal autoritario, en el siglo XIX, pero el ascenso del Estado social liberal adopta la nueva gestión pública, por lo que se les asocia, como en el caso de los regímenes ultraliberales aunque no necesariamente en los socialdemócratas.

El perfil de las burocracias latinoamericanas se aleja del modelo racional de burocracia de Weber, para ajustarse a las necesidades del

modelo de Estado social democrático. En el concepto *weberiano*, el Estado monopoliza el poder y el uso legítimo de la coerción.

El modelo de desarrollo se basaba en la estrategia de creación de polos de crecimiento promovido por organismos regionales. En la década de los setenta del siglo pasado, los procesos de planeación normativa y centralizada, implementados en el paradigma organizacional, se orientaron hacia el modelo de desarrollo centralizado, basado en un modelo de planificación regional desconcentrada, pero dirigida y coordinada desde una institución nacional.

La reforma del Estado basada en el modelo racional normativo *weberiano*, se caracteriza por la racionalización legalista del Estado, que fortalece la administración burocrática de estructuras verticales y una cultura patrimonialista y clientelar. Se realizó entre los años cincuenta y ochenta.

Reformas de la administración pública

La reforma administrativa de los setenta se orientó a la búsqueda de la racionalidad instrumental y la neutralidad política.

Las etapas de la reforma de la administración pública comprenden el ajuste estructural orientado a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado, para afrontar la

crisis financiera y la reingeniería institucional que comprende las acciones e instrumentos para rediseñar el aparato institucional y burocrático del Estado, sus estructuras, procesos, tecnologías, comportamientos, etc., es decir, hacia un proceso de reburocratización mediante la adopción de métodos, técnicas y sistemas de gerenciamiento público. Los Estados imperialistas desempeñan un papel importante en la gestión de las crisis financieras y económicas de los Estados menos desarrollados, y de aquellas empresas transnacionales que entran en problemas financieros.

Las reformas del sector público fueron orientadas por la nueva gestión pública y han sido delimitadas por las medidas de ajuste estructural, reducción de funciones y de personal, procesos de privatización y medidas contra la corrupción.

Las estrategias para la ejecución de la reforma administrativa pueden ser la centralizada y la descentralizada, en función de las variables cultura nacional e instituciones del país, de acuerdo a las conclusiones de Crozier (1998). La descentralización tiende a la desaparición progresiva de las fronteras entre la complejidad e interdependencia de lo público y lo privado. No existe información comparativa sólida sobre el diseño de políticas efectivas de descentralización.

Con las reformas al aparato burocrático del Estado nacional, se disminuye el número de instancias de relación directa con la ciudadan-

ía, las que se transfieren a los niveles de gobiernos locales, mediante procesos de descentralización que tienen un común denominador: el fortalecimiento de instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos, para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control, mediante la administración de sistemas locales, capaces de conducir a una mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo y entrega de servicios sociales. Todo sistema tiene objetivos determinados por las necesidades, deseos e intereses de los subsistemas que a su vez requieren de la transformación de insumos, organización y medios de trabajo.

Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos a la autonomía de los procesos de descentralización, que no permite a los gobiernos locales que avancen en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los que se orientan a la gestión de proyectos y construcción de obras sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos.

La acción pública que corresponde a las políticas públicas se organiza bajo la lógica territorial, referida a un centro, y su relación horizontal y multisectorial en varios espacios geográficos, delimitados por un conjunto de normas que intentan la cohesión social y que sustentan la gobernabilidad local,

mediante formas de gobierno horizontales y no jerárquicas. La lógica sectorial referida a la relación dialéctica entre lo global y lo sectorial. El ordenamiento vertical de las políticas públicas sectoriales, ponen a prueba la capacidad del Estado, y los procesos de reterritorialización tienden a dessectorizar la acción del Estado.

Primera generación de Reformas del Estado: las reformas estructurales

Las reformas de la primera generación redefinen sus funciones bajo el modelo de desarrollo basado en la liberalización económica. El individualismo pregonado por Reagan y el “evangelio del libre mercado” que fue enseñado a los pobres e indefensos, alcanzando el proteccionismo niveles sin precedentes, y la administración invirtiendo fondos públicos en la industria de la alta tecnología. Las corporaciones norteamericanas inspiradas en los “valores americanos” lograron establecer primacía en los mercados internacionales (Chomsky, 2001). Las acciones de Thatcher en Gran Bretaña constituyen un buen ejemplo para ilustrar los alcances del modelo económico basado en el libre mercado. La deriva del sistema financiero internacional, en tanto sistema de financiamiento del desarrollo, se produce en 1980-81. Con el movimiento de liberalización financiera lanzado por el presidente de los Estados Unidos y la primera Ministra

Margaret Thatcher, se franquea una nueva etapa.

Las reformas pretenden el funcionamiento eficiente del mercado mediante la reducción de los costos de transacción, procesos de descentralización y modernización de la administración pública. El análisis de las reformas estructurales se plantean desde los resultados y desde los principios que garanticen los derechos de los agentes económicos. Se desarrolla el concepto de políticas públicas orientadas por el Consenso de Washington, y se profundiza en los procesos de formulación e implementación.

Se presentó una letanía ortodoxa de quejas en contra de las políticas de importación substitutiva, y proclamó el camino del desarrollo marcado por un radicalmente nuevo modelo: el levantamiento unilateral de las tarifas arancelarias, la abolición de los subsidios a los consumidores, sacar al Estado fuera de la administración microeconómica, alentar los flujos de capital foráneo en todas sus formas. Este modelo fue promovido por el Banco Mundial, BM, y sus agencias de Estados Unidos para el desarrollo internacional. Este manifiesto neoclásico circuló en los países latinoamericanos proveyendo el razonamiento y la inspiración de una creciente banda de reformadores liberales. En 1985, con el plan Baker, se define el compromiso de los países latinoamericanos endeudados para adoptar las estrategias neoliberales en sus reformas.

La reestructuración de las economías impuesta a los países menos desarrollados, a través de los programas de ajuste estructural, tiene como criterio técnico lograr la eficiencia en sustitución del criterio social, para facilitar los procesos de acumulación y reproducción del capital transnacional. Los flujos internacionales de comercio se incrementan sustancialmente y los mercados financieros en las economías desarrolladas que están en proceso de integración creciente, elevan las posibilidades de cambios en la severidad de los ciclos internacionales de negocios y en su sincronización. Inherentes a las prácticas de los sistemas de gestión macroeconómica es el comportamiento incierto, cíclico y caótico que conlleva colapsos y crisis financieras para los principales agentes económicos.

El principal obstáculo era el Estado, que provocaba las inflaciones para cubrir su déficit fiscal. El otorgamiento de los créditos a los países pobres llevan como condición que se sometían a un programa de ajuste estructural, que implican medidas tales como la liberación de controles a las inversiones extranjeras y a los flujos financieros, desregulación de los mercados, privatización de empresas propiedad del Estado, reducción de las políticas sociales y control salarial, entre otras.

El neoliberalismo alienta como medidas económicas la disminución del gasto público, especialmente la reducción de prestaciones de servi-

cios por parte del Estado, particularmente a los sectores más pobres de la población. La implantación formal de esta perspectiva en los Estados latinoamericanos fue denominada ajuste estructural, y consistió básicamente de siete pasos: la apertura unilateral de los mercados foráneos, privatización extensiva de las empresas del Estado, desregulación de bienes, servicios y mercados laborales, liberalización del mercado de capital, con una privatización extensiva de los fondos de pensiones, ajuste fiscal basado en una reducción drástica del gasto público, reestructuración y adelgazamiento de los programas sociales apoyados por el Estado con un enfoque de esquemas compensatorios para los grupos más necesitados, y el fin de la política industrial y cualquier otra forma de capitalismo de Estado y concentración de la administración macroeconómica (Portes, 1997).

Los defensores del modelo económico neoliberal sostienen que si se eliminan las restricciones impuestas políticamente al desarrollo, y se mejoran la rendición de cuentas y la transparencia en la administración pública, los actores económicos tendrán libertad y mejores oportunidades para buscar retornos económicos. Las reglas del modelo económico neoliberal están diseñadas para beneficiar a los países desarrollados, manteniendo sus ventajas a costa de sacrificar los niveles de desarrollo de los países menos desarrollados. Para mantener sus ventajas, los países desarrollados cancelan las oportunidades y prácti-

cas que utilizaron para alcanzar altos niveles de crecimiento económico, y se aprovechan para continuar la explotación mediante la formulación ahistórica de políticas para el desarrollo económico.

Las reformas de la primera generación establecieron los cambios macroeconómicos para orientar la apertura de las economías. La principal condición impuesta es la reestructuración de las economías mediante programas de corte neoliberal denominados de “ajuste estructural”, orientados a reducir la intervención del Estado en la economía, a la privatización de las empresas del sector público, y a la liberalización de los flujos comerciales y financieros internacionales, a efecto de ir ajustando paulatinamente las economías nacionales a la global.

Las reformas estructurales de la política social y laboral alientan la desmercantilización. Simultáneamente, el capitalismo globalizador relega al Estado el papel de atender a los sectores excluidos por la competitividad del mercado laboral, y los sistemas de producción flexible, a través de la hipótesis de la compensación de niveles de desigualdad. El Estado adopta varias estrategias desmercantilizadoras, tales como la individualización de los beneficios, aliento de la solidaridad basada en la familia y redes primarias, delegación de las responsabilidades a instancias locales, y fomentando la gestión privada del bienestar, para atender a los segmentos en situación de vulnerabilidad social.

Se argumenta que la gestión del Estado debilita la gestión privada de los individuos y empresas, así como los recursos sociales. La gestión privada funciona en organizaciones específicas a nivel micro. La administración de las organizaciones ha sido influida por la ética calvinista del trabajo. Los procesos transnacionales involucran múltiples organizaciones o poblaciones de organizaciones en industrias y sociedades. El prestigio de la organización es importante para impulsar los cambios en cualquier campo organizacional. La adaptación al cambio involucra costos de transacción más bajos y mejores resultados que la reforma.

El Fondo Monetario Internacional, FMI, argumenta que “la pobreza habría sido mayor sin las reformas estructurales” en oposición a los analistas que comentan que “los niveles de pobreza han aumentado en los países que han emprendido reformas estructurales y que se constata la prueba manifiesta del fracaso de estas reformas”. (Larsen, 2002). En términos generales, hay necesidad de fortalecer la sustentabilidad de las capacidades individuales e institucionales de los pobres, para establecer las demandas de acuerdo a sus necesidades.

Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública

En los ochenta se transita de la administración a la gerencia públi-

ca en la búsqueda de las organizaciones gubernamentales más eficientes y eficaces mediante el uso de racionalidades instrumentales. La administración del cambio organizacional implica una mayor descentralización de las decisiones, el uso de sistemas de administración flexible, mayor autonomía de los subsistemas organizacionales, estructuras planas con una mayor circulación de la información, etc. El cambio organizacional es más lento para implementarse que el cambio institucional y político.

La administración pública gerencial es una etapa más avanzada de la administración pública burocrática, y esta a su vez de la administración patrimonial del Estado. El viejo modelo de gestión pública burocrática basada en una racionalidad normativa ha cedido paso a un modelo de gestión orientado por una racionalidad tecnocrática. La administración pública burocrática que superó al patrimonialismo, perdió su razón de ser con la reforma del servicio público, más orientada hacia el control procesal.

La Nueva Administración Pública es una respuesta de la economía neoliberal a la crisis financiera del Estado-nación. El Estado como articulador de la gobernabilidad en las esferas económicas, sociales y políticas, está en constantes transformaciones discontinuas conforme a un nuevo diseño neoliberal. La nueva gestión pública orienta las organizaciones del Estado hacia las leyes del mercado, bajo formas dife-

rentes de contratación y con un manejo gerencialista. El nuevo gerencialismo incorpora instrumentos y prácticas gerenciales del sector empresarial, que separan las funciones administrativas de las políticas, las actividades exclusivas del Estado y de otros agentes, introduce la metodología de la reingeniería de procesos, sistemas de desempeño atados a incentivos y formas de rendición de cuentas o *accountability*.

El sistema de medición del desempeño estratégico es uno de los componentes de la Nueva Administración Pública. Bonaglia, Braga de Macedo y Bussolo (2001) sostienen que existe una relación entre globalización que afecta la gobernabilidad y el desempeño económico. Pero lo que aquí interesa es estudiar la relación existente entre los procesos de gobernabilidad y de globalización y el desempeño económico, variables que se afectan entre sí debido a la complejidad mutua de sus relaciones.

En un ambiente tan cambiante por su incertidumbre, complejidad y diversidad, algunas técnicas administrativas de organizaciones privadas, pueden ser usadas para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. La aplicación de las mejores experiencias en las técnicas, métodos y sistemas de la administración de empresas, para mejorar el desempeño de la administración pública, es una tendencia que lleva implícita la descentralización de las funciones y el manejo del cambio institucional.

De acuerdo a Bresser-Pereira (2001), la reforma de la administración pública es gerencial, porque extrae su inspiración de la gestión de empresas privadas, y porque adopta una promoción de autonomía y *accountability* de las agencias públicas como estrategia básica para alcanzar más eficiencia y calidad. Es democrática porque presupone a) el gobierno democrático, b) control social por la sociedad civil como una forma principal de *accountability* política, y c) requiere transparencia de las agencias públicas. Es democrática porque afirma el papel del Estado de garantizar la protección eficaz de los derechos sociales. Es social liberal porque cree en el mercado como un agente excelente, aunque imperfecto, en la asignación de recursos, y ve la tercerización de servicios y la competencia administrada como herramientas de *accountability*.

La democratización del Estado y Nueva Gestión Pública son procesos que se correlacionan y se adecúan dependiendo de las situaciones diversas de los Estados nacionales.

El nuevo modelo de gestión pública requiere que los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas estén estrechamente vinculados con las capacidades del Estado y sus contribuciones al logro de la gobernabilidad democrática. Quizás las corporaciones transnacionales son las únicas que realizan un capitalismo de alianzas y de inversiones conjuntas que refuerza conductas cooperativas. Sin em-

bargo, la propiedad corporativa puede ser, además de difusa con un control administrativo rígido, concentrada en pocos principales capitalistas y en algunos trabajadores influyentes en la corporación. Los acuerdos multilaterales de inversión entre diferentes Estados-nación, siempre tienen como fundamento la participación de las empresas transnacionales. Una nueva cultura de la administración viene a dominar el medio ambiente de las corporaciones globales que alcanzan niveles altos de expansión, mediante el empleo de estructuras multidimensionales que les permite alcanzar ventajas competitivas sobre sus principales rivales.

Las estrategias cooperativas y de autogestión en los sistemas de producción, distribución y consumo, no siguen la observancia de procesos democráticos, como el modelo de gobernabilidad democrática sugiere, sino los dictados de un grupo de agentes económicos con intereses de hegemonía. Los costos de agencia resultan cuando los administradores persiguen sus propios intereses en detrimento de los de los accionistas. La función de control para monitorear los consejos corporativos de las organizaciones, se deriva directamente de la teoría de la agencia, que describe el potencial para los conflictos de interés que surgen de la separación de la propiedad y el control organizacional.

La tendencia de la nueva gestión pública, según Echabarría (2000) se orienta a fortalecer las

funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados), descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión), crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios), proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas), mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo), y optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, e información de gestión).

La Nueva Gestión Pública incluye los procesos de descentralización y de *devolution* en todos los niveles de gobierno, aunque en su implementación no siempre consideró las complejidades locales. Con los procesos de *devolution* la contraloría social se fortalece. La eficacia del control social tiene una relación estrecha con la fortaleza que el Estado tenga para implementar sus políticas públicas. Por lo tanto, la ciudadanía exige la rendición de cuentas y la adaptación de los servicios públicos, los que pueden ser más eficientes a

escala local. No obstante, los procesos de *devolution* no han sido del todo exitosos porque todavía no responden a las demandas populares por mejores servicios públicos, bajo el esquema de las reformas estructurales. Faguet (1999) sugiere que la descentralización es un nexo entre las decisiones de inversión pública con las necesidades locales, de tal forma que los procesos de descentralización fiscal se identifican como procesos de descentralización administrativa, que permite a los gobiernos locales definir sus propias políticas de ingreso y gasto mediante la innovación. La lógica de la descentralización es la territorialización de la política pública. La delimitación de los espacios territoriales que son considerados como regiones, en las que se formulan e implementan las políticas públicas o *policies*.

Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la Nueva Gestión Pública con orientación neoliberal, adapta la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de *accountability* o rendición de cuentas. Efectivamente, los procesos de descentralización impulsados por el sistema capitalista, son inherentes a su propio desarrollo en las circunstancias actuales de transnacionalización de la economía y los mercados en el que el Estado-nación, que una vez fue funcional para su expansionismo, ahora es el principal estorbo.

La Nueva Gestión Pública busca la eficacia a nivel macro, a través de los cambios estructurales en las relaciones multiorganizacionales. La Nueva Gestión Pública se orienta al cambio de las estructuras institucionales en transición, de normas y valores que difiere del cambio de estrategias de los actores individuales. Hasta ahora se establecen estos estándares y normas en forma muy desordenada, en función de sistemas de incentivos que provienen de los intereses de una constelación multiforme de actores privados, grandes corporaciones transnacionales, empresas y *clusters* locales, consumidores, científicos, sindicatos y Organizaciones No Gubernamentales, ONG, en el marco de redes de políticas globales, en procesos de cooperación y conflicto con actores involucrados en situaciones en las que las empresas se ven obligadas a adoptar normas debido a la presión de los otros actores.

El principal papel de la gestión pública es regular las condiciones para la provisión de los bienes y servicios, cuya producción deja de ser el monopolio del Estado, para transferir la responsabilidad a las organizaciones sociales orientadas a lograr el beneficio colectivo. La incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas se establece mediante relaciones que son gobernadas por el "respeto a la independencia y autonomía de las OSC, por el reconocimiento de

su identidad especial y por la transparencia y la imparcialidad en los tratos" según Martínez Nogueira (2001). Las OSC proyectan y despliegan la capacidad de la acción del Estado.

La ciudadanía tiene que participar en la gestión de los servicios públicos para legitimar las acciones de un Estado ágil, con un gobierno de integración y equilibrio social y que atiende a las demandas sociales. Algunos mecanismos que contrarrestan la baja capacidad de los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos de calidad, son la concesión y control de gestión de servicios públicos municipales, así como su privatización.

El gobierno puede delegar la provisión de los servicios pero no la rendición de cuentas. En la dimensión política, el gobierno no puede delegar la rendición de cuentas como lo hace con la provisión de los servicios, porque debe responder directa o indirectamente como autoridad a la población.

Estos procesos de *accountability* involucran las formas tradicionales de rendición de cuentas, tales como las auditorías, las reglas procesales y la revisión parlamentaria y de nuevas formas, tales como el control social, contratos de gestión y de competencias.

La Nueva Gerencia Pública es un modelo que tiene su sustento en el empleo de técnicas, métodos y sistemas de la administración priva-

da y pública orientados a mejorar los procesos, a innovar y al cambio organizacional mediante las denominadas cinco Rs: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización, con sus respectivas herramientas que se emplean para la gestión gubernamental de cometidos de la función pública, orientados a lograr la calidad y efectividad.

La Nueva Gestión Pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público, mediante el fortalecimiento de las instituciones que a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional, promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil. Sin embargo, el requisito para un desarrollo efectivo es la ciudadanía real, y por tal entendemos una ciudadanía en sentido amplio que comprende, tanto los derechos políticos, económicos y sociales.

En las nuevas formas de gestión pública se tiene un mayor control social, de los impactos y la competencia en iniciativas que se implementan en un proceso gradual. El control social es un instrumento para lograr una mayor rendición de cuentas, que son prácticas incompatibles con las patrimoniales. La autoridad es también responsable administrativamente por la ejecución de tareas en función de criterios de desempeño, probidad moral, responsabilidad, buen juicio de las ac-

ciones y prudencia, reforzada por el *ethos* de la Nueva Gestión Pública.

La implantación de un sistema más eficiente de administración pública gerencial que propicie una rendición de cuentas, supone la existencia de un sistema democrático con reglas de ley bien establecidas. Los procesos de gestión pública necesitan ser democratizados mediante la consolidación de la participación de los ciudadanos en la búsqueda de alternativas, para una correcta y eficaz toma de decisiones que garantice su aplicación.

La participación de los ciudadanos en los procesos de formulación, iniciativa e implantación de las políticas públicas es limitada, ocasional y sujeta a procesos débilmente institucionalizados. La planeación participativa se sustenta en una selección de demandas populares, definición de prioridades y establecimiento de mecanismos de gestión popular o participativa, para la formulación e implantación de políticas públicas. La emergencia de la participación política de los grupos sociales excluidos, que como sujetos políticos colectivos ponen en acción práctica principios democráticos de la política, contradicen y confrontan la democracia representativa institucionalizada, cuestionan el orden establecido y muestra su crisis hegemónica.

Por lo tanto, los procesos de la Nueva Gestión Pública se sustraen de los manejos políticos que solo tienden a buscar los beneficios de

grupos y facciones políticas en detrimento del beneficio colectivo. Por naturaleza, la administración pública es altamente intensiva en información. La administración pública se basa fuertemente en el uso de las tecnologías de la comunicación y la información para coleccionar, procesar y difundir la información en los dominios públicos y privados.

Una nueva gestión pública orientada a servir a lo público, a la colectividad como origen de su desempeño, obliga a repensar y a rediseñar sus funciones y procesos bajo nuevas formas de organización, que propicien la transparencia y rendición de cuentas y tome en consideración las opiniones de los ciudadanos y los involucre en los procesos de toma de decisiones y formulación e implantación de las políticas públicas.

La modernización de la gestión pública propuesta bajo nuevos supuestos son explicitados en el paradigma de la Nueva Administración Pública, la que se instrumenta en la reforma administrativa, y cuyos resultados en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, no han sido del todo positivos (Ramírez Alujas, 2002). Bajo el supuesto del "secuenciamiento", para entrar a la reforma de la nueva gerencia que promueve una mayor flexibilidad en el empleo público, era necesario haber cubierto completamente la etapa de los servicios públicos que implica el fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa.

El establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera contribuye a formar administradores profesionales más capacitados y entrenados que procuran hacer más eficiente la administración pública y a darle continuidad en sus programas. El eclecticismo del personal administrativo es responsable de la desprofesionalización de la administración en ciertos países, agravado en algunos casos por una escasez de personal debido a un rápido crecimiento de la economía. El control administrativo es generalmente ejercitado por los oficiales sobre sus subordinados, ya sea en forma autónoma o dirigido a su vez por el control judicial. Una administración pública de más calidad, efectividad y estabilidad es sostenida por un sistema de servicio civil con mayor profesionalismo y que proporciona coherencia a la continuidad de los programas de gestión gubernamental, a pesar de los cambios electorales y de las posiciones ideológicas.

Segunda generación de reformas del Estado

A mediados de los noventa se inician las reformas de la segunda generación, con una fuerte orientación a transformar la relación entre el Estado y la sociedad, mediante la instrumentación gerencial de la administración pública que busca el desarrollo de las instituciones y su perfeccionamiento democrático de

un Estado de Derecho y cambios en los patrones sociales y culturales.

Las reformas de la segunda generación están orientadas al desarrollo y perfeccionamiento democrático institucional del sistema político burocrático, mediante mecanismos de comunicación entre el Estado, mercado y la sociedad civil. La reforma del Estado enfatiza las reformas institucionales que fortalecen la gobernabilidad, con base en un sistema democrático y de libre mercado (Prats, 1998).

Las instituciones son consustanciales a la idea de orden económico y se relacionan en torno a las relaciones normativas de la administración pública. En cualquier interacción humana se presenta la incertidumbre estratégica la que puede ser constreñida a la conducta. La función de las instituciones es reducir la incertidumbre a través de importantes elementos, como asegurar la propiedad y los contratos de derechos. Las fallas en la prevención y administración del impacto negativo de las fuerzas globales, actúan en las realidades locales y encuentran medios culturalmente apropiados para responsabilizar a las instituciones en cuanto a mayor democratización, eficientes y rendición de cuentas al público.

Una perspectiva más visionaria es la que puede equilibrar las funciones de los mercados, los Estados y la sociedad civil, de tal forma que evite los excesos regulatorios y se rediseñen las estructuras para

transparentar y normalizar los sistemas de información y de contabilidad. La contabilidad institucional identifica a las instituciones tal como son usadas y aplicadas actualmente poniendo especial énfasis en los costos relativos para modificar reglas y los correspondientes mecanismos de aplicación.

Los sucesivos fracasos, la acumulación de críticas, el estancamiento y creciente deslegitimación de las reformas, inclinaron la balanza hacia un enfoque cada vez más institucionalista. El nivel institucional, social o de medio ambiente se enfoca en los procesos de legitimación. De acuerdo a Cruz (2002), todo proceso de legitimación implica las justificaciones imperativas: (el por qué), procesal-institucional (el quién y cómo en el desarrollo de las políticas), el operativo-instrumental (el cómo en la gestión) y la sumativa de valor público. Así, se tiene que justificar el ejercicio del poder en un acuerdo institucional mediante la aplicación de las políticas públicas.

Para evaluar una institución desde la perspectiva económica se debe tener un modelo de profecías que puede servir como la base para los juicios significativos de bienestar. Los sistemas institucionales pueden limitar los alcances del crecimiento económico y el desarrollo social. Sen (1996) puntualiza que "el hecho de que el desarrollo social por sí solo, no necesariamente pueda generar crecimiento económico, es totalmente coherente por la posibilidad, actualmente comprobada a través de

muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión económica”.

Basados en los enfoques sobre capacidad institucional, nuevos sistemas de gestión del gobierno y capital social, se ha intentado recomponer la deteriorada capacidad de regulación del Estado, crear o recrear normas e instituciones que aseguren un funcionamiento más formal y controlado del mercado, y que disminuyan los efectos perversos creados por la desregulación de éste sobre la sociedad. De acuerdo con Estefanía (2002) la regulación es la práctica obligada y equivalente, cuando se produce una tendencia a la liberalización de la economía. Liberalización y desregulación conducen, como demuestra *ab nauseam* la última coyuntura al abuso. Después de cada crisis bursátil aumentan las capacidades regulatorias. Para prevenirse contra ello, los neoliberales ya advierten de una 'exuberancia regulatoria' futura. Se está revisando todo. Se cuestiona la liberalización económica como el principal instrumento de la globalización para la promoción del desarrollo, cuya versión radical propone como estrategia un Estado minimalista. La dificultad consiste en guardar el equilibrio conveniente entre Estado y mercado.

La desregulación es la eliminación de los obstáculos de gestión y seguimiento gubernamentales que

impiden el libre movimiento de bienes, servicios y capitales. Estas medidas benefician a las empresas y a los gobiernos que conceden estos créditos a cargo de los costos sociales que son muy elevados. Por lo tanto, mientras que los resultados macroeconómicos señalan incremento de la productividad por un lado, por el otro, las bajos salarios, el alza de los precios, el aumento de la tasa de desempleo, etc., generan exclusión social y pobreza.

El concepto Hegeliano de una sociedad civil burguesa adquiere vigor y se involucra en el espacio público en forma de opinión pública en las sociedades modernas. Éstas tienen como características la diferenciación social, la secularización de la cultura política y un sistema político. La opinión pública es la característica que diferencia la sociedad civil del Estado, y que representa la voz de la sociedad civil en la esfera política. La sociedad civil es una red asociativa que comprende todos los intereses sociales, y facilita la participación de los ciudadanos que forman parte de un sistema político.

La sociedad civil se expresa en la intencionalidad ética y la responsabilidad social de sus resultados a través de la acción de sus organizaciones. Sin embargo, las diferencias de la densidad de las organizaciones sociales también varían regionalmente, ofreciendo diferentes niveles de oportunidades y posibilidades de organización, expresión y manifestación de los

intereses de los individuos, por lo que se puede decir que tanto social como territorialmente, la sociedad civil es desigual. Así, algunos de los problemas que confronta la sociedad civil son las desigualdades estructurales que permanecen intocables, la falta de medios para monitorear el impacto de sus acciones y la rendición de cuentas colectiva para realizar las nuevas tareas.

Las transferencias de conocimientos y experiencias fortalece a la sociedad civil y les otorga capacidad y autonomía para ejercer sus funciones en las nuevas formas de gobernabilidad. La buena gobernabilidad incrementa la calidad de su capital social, en tanto evoluciona en formas democráticas de gobernabilidad y puede invertir más recursos para construir instituciones que promuevan el desarrollo.

La transformación de capital social en político explica la formación de las políticas públicas con el apoyo instrumental teórico metodológico de la nueva economía institucional, la teoría principal-agente, etc. y por lo tanto, determinan la acumulación del capital social de los diversos actores y su inversión en áreas diferentes, dependiendo de su capacidad para identificar formas más eficientes de transformación de capital.

El capital político se refiere a las actitudes y actividades que influyen al Estado. “En la perspectiva privada, el capital político (instrumental) consiste en los recursos que un actor (...) puede disponer y usar

para influenciar los procesos de formación de políticas y generar resultados de interés para el actor (...). En la perspectiva pública, el capital político se refiere a las variables estructurales del sistema político que influyen las posibilidades de los diversos actores políticos para acumular capital político instrumental, y que también determinan la efectividad de sus diversos tipos” (Birner y Wittmer, 2000). Los recursos políticos instrumentales son utilizados por los actores para sus propios intereses políticos y entran en conflicto con los agentes quienes manejan mejor información para la gestión de los procesos gubernamentales.

Son además instrumentales en relación a los apoyos a las comunidades para neutralizar y combatir políticas negativas a la promoción del desarrollo social sustentable de los gobiernos, de grandes corporaciones transnacionales y multinacionales y de los grandes capitales financieros. Las empresas transnacionales producen y comercian a través del globo, buscando la ventaja económica con apoyo en una administración multinacional, sobre una base nacional. Lo hacen mediante la insistencia en la eliminación de las regulaciones de los Estados nacionales con el propósito de establecer relaciones de poder de los Estados imperiales. Las prácticas administrativas y organizacionales están orientadas a cambiar la cultura para reorientar las instituciones en un enfoque “hacia fuera”. La organización del conocimiento de la comunidad, es por sí misma una palanca

para el desarrollo. A escala local, las disfuncionalidades institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado, y la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias para administrar programas de desarrollo.

Las disfuncionalidades del Estado en el crecimiento económico y desarrollo social conlleva problemas de gobernabilidad. Hasta ahora, las prácticas de las políticas sociales han sido manejadas por las reformas de las políticas macroeconómicas, para cambiar la administración de los servicios sociales a través de la descentralización y la privatización. La política social tal como es aplicada actualmente puede solventar el impacto negativo de la liberalización del mercado, pero continúa favoreciendo la principal corriente de eficiencia y las consideraciones del mercado en las inversiones sociales. El papel del mercado refuerza más que resuelve, las condiciones que reproducen la desigualdad en el acceso, calidad y uso de bienes públicos.

Los cambios en la política social tienen un impacto desigual en los papeles y responsabilidades del Estado en los diferentes sectores, y un impacto moderado en el éxito del fortalecimiento de la capacidad de administración social de los gobiernos locales. El nuevo acercamiento a la política social debe examinar las capacidades de los gobiernos locales, estatales y nacionales, las organizaciones de la sociedad civil para

introducir formas participativas de administración social de los sistemas de políticas sociales.

Los nuevos tiempos requieren de prácticas de la administración social, o el conjunto de condiciones para el desarrollo de las capacidades individuales e institucionales, para identificar las demandas sociales, promover el debate público y manejar las respuestas sociales, así como de las innovaciones de política social, o los medios para generar, proveer, financiar y monitorear los servicios sociales. La redefinición de las metas de la política social cambian para crear capacidades humanas e institucionales rendidoras de cuentas. La reconceptualización del papel de la política social, requiere de un cambio de solución de problemas y administración de crisis a corto plazo, a una agenda de desarrollo a largo plazo de prevención de problemas.

Las políticas sociales se fundamentan en supuestos internos y externos de los valores acerca del desarrollo, crecimiento, necesidades y bienestar humano. Estos supuestos de las políticas sociales responden a factores normativos que definen las decisiones políticas. Así, el cambio de las políticas sociales de acuerdo con los cambios de las variables macroeconómicas, se ha quedado corto en los objetivos deseados.

El papel fundamental de la sociedad civil es constituirse en los agentes del cambio social, mediante

la promoción de la democracia y una mayor participación en los procesos de toma de decisiones públicas. Así, la reforma institucional propone una relación directa de fortalecimiento mutuo entre la sociedad civil y la democracia.

Convendría llamar a este tipo de democracia, la democracia económica, porque acepta que la democracia es uno de los requerimientos absolutos del desarrollo, es decir, se acepta el supuesto de que la democracia se logra solamente cuando el desarrollo soluciona los problemas materiales de la sociedad. Una forma de Estado y gobierno es la democracia política que da sustento a la democracia social y económica. La democracia económica busca una mejor distribución de la riqueza para lograr la igualdad económica, de tal forma, que se persigue el bienestar social. Así, el concepto tradicional de democracia se ajusta a las condiciones de desarrollo del sistema capitalista.

La democracia actual es por tanto una democracia del mercado, y se corresponden al modelo de democracia de Schumpeter. Los teóricos de la democracia del mercado defienden que es el mejor sistema de ordenamiento de instituciones económicas y sociales para alcanzar mayores niveles de libertad y bienestar. Es más realista el enfoque del conflicto entre la democracia y el mercado. Así, la falta de convergencia entre democracia y mercado hace que la democracia se subordine al mercado.

Las actividades de la sociedad civil consolidan la democracia a partir de formas asociacionistas definidas por valores liberales. La creación de nuevas estructuras que democratizan los espacios para la participación ciudadana activa, capaz de transmitir la agregación de los intereses individuales en forma representativa de la voluntad general. En la democracia social, el *ethos* de la sociedad exige la igualdad de los miembros de la sociedad civil que en posiciones y estructuras horizontales dan sustento a comunidades y asociaciones voluntarias.

En este sentido, comunidad y gobierno local se encuentran en un espacio común y trabajan en un campo compartido, en el que a través de la concertación social garantizan la sustentabilidad de los proyectos. La gestión comunitaria de recursos debe crear las condiciones suficientes para la transferencia de funciones del nivel nacional al local, con el soporte estructural de arreglos institucionales que faciliten la participación política en un sistema democrático, de tal forma que reduzca las brechas del crecimiento económico y desarrollo social desigual. Las decisiones en el ámbito comunitario local involucran e incrementan el grado de compromiso de los individuos en tareas colectivas, en el resguardo de recursos no renovables que aseguran la sustentabilidad del medio ambiente mediante su uso más racional, eficiente y estable, y en el cuidado de los bienes y servicios públicos, con una orientación de beneficio social que respeta las di-

versidades biológicas, económicas y culturales.

El desarrollo local debe pivotar sobre la base de interacciones comunitarias solidariamente comprometidas, en forma activa y continuada, independientemente de que existe contigüidad territorial y física. Es en las mismas comunidades donde se encuentran grandes reservas de organización político social para la promoción del desarrollo local. La estructuración es un proceso de madurez gradual y especificación de papeles, conductas e interacciones de las comunidades organizacionales, cuyas fronteras y patrones de conducta no son siempre del todo fijas, sino que están bajo definición y sujetas a revisión y defensa.

La teoría neorganizacional desarrolló un modelo de decisiones organizacionales que articulan los mecanismos de decisión de los actores a las creencias culturales de los contextos organizacionales. Las instituciones que dan forma a las acciones organizacionales se involucran en una lógica social que especifican las oportunidades o restricciones para las acciones de los individuos y las organizaciones. Las limitaciones cognitivas y de ambigüedad en el ámbito organizacional restringe la capacidad de los individuos y organizaciones para atender las demandas del medio ambiente.

Para Linklater (1998), en las comunidades políticas surgen las luchas por las transformaciones que

dan lugar a la inclusión o a la exclusión, debido a que a) los grupos dominantes privan a los ciudadanos de sus derechos legales y políticos; b) los grupos menos privilegiados no mejoran su situación si no se acompañan de una mejor distribución de la riqueza y el poder; y c) porque se preservan las diferencias culturales entre los ciudadanos.

La naturaleza del poder político que expresa el Estado, se delimita en función del grado de legitimidad alcanzado por la participación ciudadana. La formulación e implementación de políticas de participación equitativa, deben promover procesos de negociación de los intereses de las diferentes asociaciones y agrupaciones, mediante la construcción de nuevas formas de la sociedad civil, con el propósito de que se fortalezcan como uno de los pilares del desarrollo social y humano. Como una sola fuerza, la sociedad civil puede hacer rendir cuentas a políticos y burócratas.

No obstante Finot (1999) concluyó que "sólo excepcionalmente se consiguió la participación de los ciudadanos en la gestión pública, además de en las elecciones". Son riesgos negativos de las sociedades civiles, la debilidad de las asociaciones, la falta de autonomía y de defensa de los intereses y derechos del grupo y la legalidad de su existencia.

La sociedad política legaliza las acciones de la sociedad civil y ordena su funcionamiento con una orientación hacia la esfera pública.

La esfera pública no-estatal es el espacio en que comparten el poder el Estado y la sociedad, más centrada en las organizaciones sociales que promueven el talento innovador, emprendedor y gerencial bajo formas organizativas de cogestión social. Las relaciones entre el mercado y el Estado pueden ser orientadas por la gobernabilidad democrática, que sirve de sustento a la gestión social mediante la cooperación de las instituciones nacionales que regulan los mecanismos de distribución equitativa de los recursos. El nuevo modelo de crecimiento económico centrado en el empresario privado que actúa en el mercado, ha desacreditado al Estado, desvalorizado la esfera pública y apoyándose en la acción dentro de determinados límites de la sociedad civil.

Los cambios institucionales impulsados por la nueva gestión pública crearon nuevas formas y arreglos institucionales tales como las agencias ejecutivas y reguladoras y las organizaciones sociales. Desde la perspectiva analítica, *governance* tipifica los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de actores comprometidos en un liderazgo moral (perspectiva normativa). Las nuevas formas de gobierno institucionales privilegian la colaboración entre los líderes que representan a diferentes grupos de intereses integrados por ciudadanos con distintas expectativas.

La mejora de la infraestructura social y los servicios públicos reclaman con urgencia la participación de

la ciudadanía para incrementar los niveles de calidad de vida. La ciudadanía se adquiere cuando se definen los derechos, tal como lo hicieron la clase burguesa y media anteriormente y más recientemente los pobres. La ciudadanía de la política construye un discurso alternativo al del Estado hegemónico que pretende acotar al mismo poder político, vigilando su comportamiento y coadyuvando en sus tareas a legitimar sus acciones, con pretensiones de que asuman directamente funciones del mismo gobierno, bajo el supuesto de que los límites de la legalidad no son los límites de lo legítimo.

El cambio institucional de los servicios públicos con una orientación hacia la acción social, centrado en los valores de la cultura cívica y del capital social es muy complejo, debido a la racionalidad instrumental del enfoque de la eficiencia económica. Las instituciones y las normas constituyen la base del funcionamiento interrelacional que determina el grado de racionalidad instrumental entre los diferentes actores del Estado (gobiernos, burócratas, políticos, etc.), el mercado (propietarios privados) y la sociedad civil.

La aplicación estratégica en el ámbito de la administración pública de técnicas de gestión de calidad para mejorar su propia actuación y para lograr un uso más eficiente de los recursos, requiere del diseño de estructuras institucionales que acomoden las demandas de una ciudadanía más participativa y una sociedad más democrática, en am-

bientes inestables y turbulentos de los fenómenos de globalización económica.

El enfoque de calidad en los procesos, más que en el cliente o servicio, es el más aceptado y más conveniente. Las respuestas que proporcione la administración pública con soluciones efectivas y de calidad a las demandas sociales, deben además, estar caracterizadas por el interés público más que el privado, honestidad y transparencia, pero sobretodo alcanzar eficientemente los objetivos relacionados con la mejora del bienestar social, a pesar de las limitaciones impuestas por las condiciones macroambientales, las disfuncionalidades del mercado y la práctica de técnicas de gestión pública.

La teoría del interés se divide en la escuela del interés público y el privado. La teoría del interés público se centra en los procesos de reforma para fundamentar las respuestas políticas a las demandas de la ciudadanía, que justifica el uso de nuevas formas de intervención del Estado, mediante políticas públicas que dan respuesta a los servicios demandados al gobierno.

La acción política tiene como contexto a las instituciones, cuyas estructuras se forman de los arreglos institucionales específicos, que facilitan las interacciones entre los actores diversos con diferentes intereses, y que caracterizan el sistema político. El fundamentalismo del mercado asume que la búsqueda

colectiva del interés privado resulta en equilibrio y estabilidad económica. Entre las teorías del interés privado sobresale la denominada "Escuela de Chicago" que interpreta los procesos de la reforma institucional como un intercambio de políticas y rentas.

La gestión pública se refiere al cambio estructural orientado hacia la transición a un nuevo marco institucional. Los procesos de la gestión pública requieren de un rediseño para la creación de nuevas capacidades de las instituciones políticas, orientadas a promover la participación y acción de la sociedad civil en los asuntos públicos locales, mediante la formación de un capital social. El cambio se manifiesta en el papel que juegan los factores políticos e institucionales en el desarrollo económico y social. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros. El fortalecimiento de la sociedad civil se logra a través de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y en el involucramiento ciudadano en los ámbitos de gestión pública local.

La administración pública local debe promover la creación de foros para el debate público sobre los problemas de desarrollo local, para lograr el consenso en la formulación e implantación de las políticas públicas. Igualmente, la administración pública local debe establecer las estructuras administrativas suficientemente flexibles y planas para canalizar la participación activa de la

ciudadanía en la promoción de los intereses de la sociedad civil. Las instituciones políticas determinan los procesos de formulación e implantación de decisiones y políticas públicas, las que a su vez determinan en forma contingente las capacidades de los gobiernos.

Las reformas de organización y gestión estatal se orientan a lograr una mayor flexibilización de estructuras y procesos, con la finalidad de resolver los problemas de contingencias que los altos niveles de incertidumbre y complejidad del medio ambiente representan, a involucrar una mayor participación social y a diferenciar los procesos de regulación y de gestión de los servicios públicos.

La promoción del buen gobierno y el fortalecimiento de las capacidades legislativas son objetivos específicos de la Reforma. En la complejidad de las interacciones entre el sistema político y la sociedad se delimita el "Buen Gobierno". El "Buen Gobierno" local aprovecha y estimula la eficiencia adaptativa de su comunidad, enriquece su capacidad a través de la incorporación de estilos de gestión que privilegian la participación ciudadana.

El concepto de red enfatiza el carácter horizontal e informal de los intercambios entre los actores. Las redes de actores individuales y colectivos "representan un nexo sobresaliente en la relación entre las personas y los sistemas funcionales" (Lechner, 2000). La administración

de lo público en el ámbito del gobierno local se apoya estratégicamente en las redes de políticas públicas. En la lógica territorial, las redes de políticas públicas delimitan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

La estructuración flexible del Estado-red en el concepto de Castells (1998) combina los principios de subsidiariedad, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia administrativa, modernización tecnológica, transformación de los agentes y retroalimentación en la gestión. El *e-government* o gobierno electrónico incorpora tecnologías de información y comunicación en sus procesos de gestión pública para obtener una mayor eficacia y calidad.

De acuerdo con Robinson (2000), un rasgo clave de la globalización es la subrogación del Estado nacional como el principio organizador del capitalismo, que perpetuamente rehace el mundo en nuevas configuraciones, en donde los espacios transnacionales suplantando a los nacionales. El Estado transnacional comprende una red formada por Estados-naciones externamente integrados e instituciones políticas y económicas supranacionales no centralizadas. El Estado nacional transforma sus funciones bajo el influjo de la globalización, virando de la formulación de políticas nacionales a la administración de políticas formuladas a través de las instituciones supranacionales, las que funcionan en consecuencia con los Esta-

dos nacionales transformados. La estructura espacial de las unidades geográficas en los territorios físicos delimitan las formas de interacciones entre las diversas entidades.

Discusión

Una gestión pública de calidad alienta la sinergia social orientada a incrementar los servicios a la sociedad, a través de profundos cambios en las estructuras institucionales del gobierno y del establecimiento de condicionantes como la creación de una sociedad con un ambiente de legalidad, civilidad y cumplimiento de la ley; actualización constante de la normatividad de la administración pública para adecuarse a los cambios del entorno, valores, movimientos sociales y nuevos procesos políticos, demandas sociales, tendencias en la participación y responsabilidad ciudadana, etc. Los nuevos movimientos civiles defienden la soberanía, los derechos de los pueblos y el control de las políticas domésticas para sobrevivir con dignidad.

Sin embargo, la calidad de la administración pública no siempre es garantía de la aplicación por parte de la política económica. La calidad de las instituciones locales con el desarrollo de instituciones sociales y jurídicas que contribuyen al incremento de la productividad de la fuerza de trabajo, reducen los conflictos sociales, etc. La calidad de las institucio-

nes económicas, políticas y sociales se relacionan con las facilidades de acceso a la infraestructura educativa, de salud y servicios públicos.

La calidad y eficacia de la gestión, depende de la acción del gobierno y de las redes de actores en el ámbito global. Las redes de políticas globales (*global policy networks*) son redes transnacionales que generan normas y estándares en una economía en proceso de globalización, independientes de los procesos de negociación intergubernamentales y de organismos multilaterales. Estas redes globales de gestión política se caracterizan por constelaciones transnacionales formadas por agentes privados y públicos heterogéneos, que colaboran bajo una diversidad de estructuras de *governance*, que permiten la multiplicidad de niveles y ámbitos geográficos.

Las estructuras burocrático administrativas de los Estados nacionales delimitan el ejercicio de la autoridad política y económica transnacional en el sistema emergente global, que reproduce las relaciones de la clase capitalista transnacionalizada. La dinámica de cambio incorpora las organizaciones establecidas y emergentes, y los procesos de poder involucran una contención transgresora y una autoridad institucionalizada dentro de la política prescrita.

Se necesita de una revolución cultural para no aceptar las formas de dominación, poder y alineación del capitalismo globalizador y para

reconstruir la identidad de las comunidades mediante la acción individual y colectiva que afirme la autodeterminación, independencia y autogestión. La aceptación de la pluralidad política y cultural en procesos de autogestión y solidaridad, facilita las bases morales, políticas y organizativas del desarrollo de las comunidades.

Las tendencias de los procesos de globalización no son realidades inmutables como pregona el modelo neoliberal hegemónico. La irreversibilidad de la globalización no necesariamente implica que paulatinamente se imponga un modelo neoliberal de economía, sociedad, política y cultura como el único posible sin que se consideren otros modelos globales alternativos. Estar en contra del modelo neoliberal actual como único camino de los procesos de globalización, no significa estar en contra de la misma globalización. No existe la pretendida universalidad del modelo único de gestión macroeconómica, ni tampoco el mismo proceso de integración a la globalización que como garantía de éxito puedan recetarse para todos los países.

De hecho, el problema con la democracia global no es un problema de falta de gobernabilidad, como resultado del debilitamiento del papel del Estado por los procesos de globalización económica, sino por la desigualdad que está creando entre los diferentes países y entre la población al interior de cada Estado, es pues una democracia de carácter

económico. Los niveles de disparidad en las tasas de crecimiento, ingreso y distribución se acrecientan.

El capitalismo es una teoría de un sistema económico en el que el control de la producción y la distribución de los recursos reales y financieros están basados en la propiedad privada de los medios de producción. La propiedad privada es una institución política fundamental del capitalismo que, además, postula la idea de que el Estado debe tener un mínimo involucramiento en la administración de la economía.

El capitalismo puede ser tipificado en formas puras de capitalismo como "capitalismo clásico", "capitalismo corporativo orientado al mercado", y "capitalismo corporativo orientado a los bancos". Estos tipos de capitalismo se alejan del "espíritu capitalista" propuesto por la doctrina Calvinista que sostenía valores como el ascetismo, puritanismo, frugalidad, ética del trabajo, ahorro, vida austera, etc. Los tipos de capitalismo posteriores son evoluciones perversas de la doctrina Calvinista. La administración de las organizaciones ha sido influida por la ética Calvinista del trabajo. Aunque el capitalismo clásico ya no es el tipo dominante, sin embargo, prevalece en países menos desarrollados.

Cualquier oportunidad para hacer dinero es la esencia del capitalismo, la que a su vez es la fuerza motivadora detrás de los procesos de liberalización y globalización. Milton Friedman ha dicho que no hay

nada nuevo acerca de la globalización, excepto la palabra y la existencia de una más eficiente comunicación y transmisión de tendencias. Así que el nombre del juego es capitalismo. El proyecto político de la globalización pretende instaurar este liberalismo transnacional con su consorte, el capitalismo liberal democrático, o neocapitalismo, como el único modelo de desarrollo (Gill, 1995).

La administración del desarrollo debe superar los viejos esquemas y moldes creados en torno a la dicotomía entre un modelo de desarrollo centrado en una economía planificada, propiedad del Estado, y una economía centrada en el mercado y en la privatización de los medios de producción. El surgimiento de un modelo de desarrollo híbrido debe administrar en todos los niveles de gobierno, en forma flexible, la coordinación y armonización de los intereses públicos con los privados y los de la comunidad. Este proyecto político de la globalización se sostiene en una combinación de libre mercado, democracia representativa y pluralidad cultural.

Saldomando, (2002) sintetiza la tendencia teórico metodológica que tiene la gobernabilidad, a partir de la corriente neoliberal que impone como agenda los derechos del mercado y las políticas de desregulación, en un marco de normatividad transnacional. "La preeminencia del mercado máximo se combinó con Estado y democracia mínima, cada vez más reducida a hacer funcional

el Estado y el sistema político, a la gestión de las reformas necesarias, a la desregulación, y a la extensión del mercado. El mercado no regulado ha dado origen a profundas diferencias socioeconómicas que reproducen las desigualdades entre los individuos amenazando la cohesión social".

Así, la desigual distribución de los beneficios económicos del mercado repercute en el poder social y político, de tal forma que el mercado debilita las bases de la ciudadanía política. La gobernabilidad plantea una problemática por las crisis de legitimidad del sistema, las deficiencias económicas y las inequidades sociales.

Por lo tanto, en los contextos de las formas y estructuras de gobernabilidad global de los mercados que interacciona con la gobernabilidad local, se integran en procesos de globalización económica los emplazamientos y *clusters* locales y regionales. Como alternativa a la controversia entre los neoliberales que procuran más mercado y los intergubernamentalistas que buscan una mayor participación del Estado, surgen las estructuras de redes de las sociedades que involucran en su diseño las estructuras de los mercados, los actores privados (organizaciones no gubernamentales, empresas, *clusters*, redes de gestión política, etc.) y los Estados en nuevas formas de gobernabilidad, tales como las interacciones entre los emplazamientos locales, nacionales y globales, las alianzas trans-locales.

En las redes de gestión política global interactúan actores privados y públicos que forman estructuras horizontales de cadenas globales de valor agregado y constelaciones transnacionales con estructuras multiniveles, que como formas de *governance* influyen en los flujos transfronterizos de inversión, tecnología, producción, distribución y consumo.

Referencias

- Birner, Regina y Wittmer, Heidi (2000). "Converting social capital into political capital. How do local communities gain political influence? A theoretical approach and Empirical evidence from Thailand and Colombia", Paper submitted to the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), 2000.
- Bonaglia, Federico; Braga de Macedo, Jorge y Bussolo, Maurizio (2001). "How Globalisation improves governance", OECD Development Centre, September 2001.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001). "Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...", *International Journal of Political Studies*, No. 3, Setiembre 2001: 143-166.
- Castells, Manuel (1998). ¿Hacia el estado red?. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", en Seminario Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado. Brasilia: Mare.
- Chomsky, Noam (2001) "Por qué el Foro Social Mundial?". http://www.nodo50.net/hijos-madrid/articulos/chomsky_foro.html
- Crozier, Michel (1998). Comment Réformer L'état? Troys Pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Ünits, Paris.
- Cruz, César Nicandro (2002). "La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones de la gobernabilidad democrática", *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Edición No. 27, 26 de febrero del 2002.
- Dowbor, Ladislau (2001). "Decentralization and governance". <http://www.ppbr.com/ld/govern.shtml>
- Echabarría Ariznabarreta, Koldo (2000). "Reivindicaciones de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 18, Octubre del 2000.
- Estefanía, Joaquín (2002). "La enfermedad moral del capitalismo", *Granito de arena*. Agosto 7 del 2002. Argentina.

- Faguet, J. (1999) Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. Working Paper SN. World Bank Policy Research.
- Finot, Ivan (1999) "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 15, Octubre 1999.
- Gill, S. (1995). "Globalisation, market civilization, and disciplinary neoliberalism", *Millenium* 24 (3): 399-423.
- Larsen, Flemming (2002). "El FMI y las organizaciones no gubernamentales", *Magazine Catalunya Global*, No. 15.
- Lechner, Norbert (2000). "Desafíos en el desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo* No. 7, noviembre del 2000.
- Linklater, A. (1998). The transformation of political community, South Carolina University Press.
- Martínez Nogueira (2001). "Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II", *Magazine* No. 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 18 de diciembre del 2001.
- Portes, Alejandro. (1997) "Neoliberalism and the sociology of development" *Population and Development Review*, Vol. 23, No. 2, June 1997 pp.229-259.
- Prats I Catalá, Joan (1998). "Gobernabilidad democrática na América Latina no final Do século XX" en: Bresser Pereira, LC e Spink, Peter – Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundacao Getúlio Vargas.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente (2002). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de setiembre.
- Robinson, William I. (2000). "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", *Revista Globalización. 2000*. <http://www.rcci.net/globalización/2000/fg138.htm>
- Saldomando, Algel (2002) "La cooperación en gobernabilidad", Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/documentoa/tema1/docu0098.htm>
- Sen Amartya (1996). "Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI". Washington, D.C.: BID, 1996 [Paper presentado a la Development Thinking and Practice Conference] ◇