

E STADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA GLOBALIZACIÓN

Fermín Alí Cruz Cervantes

Fermín Alí Cruz Cervantes es doctor en administración pública por la UNAM. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esa institución.

En las dos últimas décadas del siglo xx el mundo ha vivido grandes transformaciones y cambios que han puesto en la palestra de la discusión el papel del Estado, el gobierno y la administración pública en la economía y su relación con la sociedad civil. Las fuerzas emanadas del avance tecnológico, el neoliberalismo, los cambios acelerados de la sociedad civil, la complejidad de las relaciones en el ámbito político, económico y social, acompañados por una amplia dosis de incertidumbre bajo la máscara de la globalización que se presenta como un hecho consumado,

esta globalización omnipresente que abarca todo y desafía a las democracias representativas, así como a los líderes políticos, afectando significativamente la organización tradicional de los Estados nacionales; esta globalización es producto de una política deliberada y ejercida a escala mundial, pero a pesar de su poder no es predestinada sino, por el contrario, coyuntural, perfectamente analizable y discutible (Vivian Forrester, p. 12).

Todos estos cambios han obligado a realizar las transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel del Estado en la vida de los países, con un gobierno que tome decisiones acordes a la realidad de las sociedades y con una administración pública modernizada y fortalecida para lle-

var a cabo todas las acciones que aquél decida, utilizando los medios y mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad, así como la demanda ampliada de respuesta a las peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones. Estas transformaciones y cambios estructurales provocados por el neoliberalismo (globalización) han obligado a que diversos gobiernos, presionados por las organizaciones multilaterales, emprendieran programas radicales de reestructuración de las actividades estatales. Se recortaron instituciones oficiales, se despidieron grandes cantidades de funcionarios y la intervención estatal se redujo de una manera considerable a favor de la operación de las fuerzas del mercado. Se impuso un cambio de rumbo que hizo necesario una reforma del Estado. La reconstrucción de la estructura institucional de éste y de su capacidad de definir y ejecutar políticas en áreas imposibles de transferir al sector privado y que deben ser consideradas como responsabilidades centrales del aparato estatal, han pasado al primer plano de la agenda política (Menno Vellinga, p. 9).

En el marco de estos cambios se desarrollaron nuevas teorías que hasta la fecha no han ofrecido respuestas totalmente satisfactorias a varios cuestionamientos sobre el significado de la intervención del Estado en la economía. Las tareas básicas de estas teorías son tratar de explicar aspectos concretos relacionados con las funciones y comportamientos de los Estados contemporáneos.

Aparte del nivel de desarrollo del país y de la tendencia filosófica del gobierno en turno, el denominador común es la transformación del papel del Estado, redefinir sus tareas esenciales, considerando los cuestionamientos de ¿qué debe hacer?, ¿qué no debe hacer?, ¿qué puede hacer? y ¿cómo debería gerenciarse el sector público? En concreto, la mayoría de las naciones se enfrenta a fuertes cuestionamientos a propósito de qué debería hacer el Estado y cómo podría hacerlo de la mejor manera, manteniendo esa racionalidad desde el punto de vista económico de orden, progreso y seguridad, tanto interior como exterior (si consideramos éstos como valores políticos del Estado y la burocracia), "sin alterar el estatus político del Estado" (Carl Schmitt, p. 49).

Las teorías del Estado

En los últimos años se han desarrollado teorías encaminadas a comprender y explicar mejor el comportamiento económico del Estado en los ámbitos de la economía y de la

sociedad moderna. Estos temas son abordados desde dos enfoques principales y básicos: la importancia del Estado y como una institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social. Es conveniente aclarar que el Estado en la teoría económica juega el papel de una variable relevante. Estas teorías ofrecen una visión de los elementos útiles para la comprensión de temas como el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas, problemas decisionales, organizacionales e institucionales del Estado y teorías sobre su crecimiento.

Entre las teorías más importantes para el entendimiento del Estado podemos citar las siguientes: teorías macroeconómicas y microsociales; teorías macroeconómicas keynesianas; teorías de la elección pública; teorías neoinstitucionales; teorías del crecimiento del Estado; teorías de la gerencia pública (José Ayala Espino, p. 19).

Resulta conveniente recordar que en la redefinición de las funciones del Estado los cambios están condicionados para no violentar los intereses primordiales de éste, ya que estaríamos en contra de la *raison d'Etat*, entendida ésta como los intereses supremos y primordiales del propio Estado, tanto como organismo político y fuente de poder que alimenta sus movimientos, subordinando incluso los del gobernante (ya que es el único que ejerce el papel de la dominación sobre los demás), mantiene los valores políticos: paz, orden y seguridad, y proclama que sus decisiones son producto de la frialdad que acompaña a los procesos políticos en los cuales está inmerso. No debemos olvidar que son los funcionarios del gobierno los responsables de salvaguardar los intereses del Estado (Ricardo Uvalle Berrones, 1992, p. 290).

En el marco de estas teorías se redefinirán las funciones del Estado, el ámbito del gobierno contemporáneo y las obligaciones de la administración pública. Una reforma del Estado debe estar encaminada a restablecer la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del aparato estatal en los diversos sectores económicos y sociales, sin olvidar la correspondencia con la expresión democrática de una nueva voluntad de cambio, ya que sin democracia no hay reforma del Estado capaz de sostenerse con viabilidad. Así se mantendrá una nueva relación entre éste y la sociedad civil (Francisco Valdez Ugalde, pp. 36-37).

Esta nueva relación Estado-sociedad trae como consecuencia otra manera de entender y de hacer política, alterando

fundamentalmente dos dimensiones de las relaciones tradicionales entre la sociedad y el Estado: lo público y lo privado. También ha cambiado la dimensión de la independencia/dependencia de la sociedad frente al aparato estatal, tanto en el tratamiento de sus asuntos particulares como en el de los asuntos políticos generales. Frente a un robusto aparato estatal, con amplias zonas de propiedad, intervención y re-

asociación política, los cometidos sociales de la administración, los cuales se acreditan por el compromiso que el Estado tiene para proveer el bienestar material y social a sus gobernados. La ciencia de la administración pública tiene como punto de partida medular las relaciones civiles y políticas que la administración sostiene con los individuos.



gulación, se ha reivindicado y contrapuesto el ámbito de lo privado; lo que se juzga es el derecho, la competencia y la responsabilidad de lo privado. Se ha llevado a cabo una revaloración de la dimensión íntima, de las libertades individuales, políticas y civiles, de los intercambios competitivos y cooperativos frente a los individuales, la propiedad privada y los derechos de propiedad (Alejandro Buendía Velásquez, p. 94).

Reforma del Estado, nuevas tecnologías de gobierno

En el marco de la reforma del Estado es necesario que se redefinan los ámbitos de lo público y lo privado, partiendo de que el primero se refiere "al campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política [...] y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política" (Luis Aguilar, p. 28).

Toca a la ciencia de la administración pública el estudio de la actividad del aparato en la sociedad, teniendo como premisa central la distinción entre sociedad civil y Estado, la diferencia entre vida pública y vida privada, la correlación de sociabilidad dada entre los individuos, las formas de

Frente a la envergadura de tales retos y para arribar al Estado necesario, o inteligente, concentrado en funciones estratégicas, hace falta una política de Estado para la sociedad, con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permita llevarlas a cabo con alta efectividad. Un Estado inteligente en lo social no es un aparato estatal mínimo, ausente de acciones puntuales de base asistencial, sino uno con una política nacional, no de partidos, en educación, salud, nutrición y cultura, y que esté orientado a superar las gruesas inequidades, sea capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil; con un papel sinergizante permanente, siempre atento a las incidencias de la globalización y el mercado sobre la problemática social, agresivo

en materia de desarrollo del capital humano y del capital social; concertador de alianzas estratégicas continuas entre los distintos actores sociales a favor de la superación de la pobreza y puesto cabalmente al servicio de la sociedad (Bernardo Kliksberg, pp. 288-289).

Se deberá de contar con la eficacia y legitimidad de las administraciones públicas para el surgimiento, desarrollo y consolidación de nuevas tecnologías de gobierno; por ejemplo: las políticas públicas, la gerencia pública y la gestión pública moderna, la reingeniería de los procesos administrativos públicos, entre otros. Dichas tecnologías constituyen la respuesta a los vientos de transformación y cambios que están viviendo los países democráticos. Estas tecnologías se maximizan si se utilizan varias a la vez. Por ejemplo: las políticas públicas se maximizan si se cuenta con la gerencia pública y con la gestión pública moderna, y viceversa.

Estas tecnologías presuponen a su vez nuevas formas de organización y funcionamiento de las administraciones públicas; por ejemplo, el modelo o paradigma posburocrático, el modelo de rompimiento con la burocracia y el reinvento del gobierno, entre otros. El modelo posburocrático presenta una orientación al mercado y al cliente, haciendo énfasis

fasis en los resultados que se alcanzan en términos de clientela, más que por los recursos que controla o las tareas que desempeña, se preocupa por impulsar a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a sus clientes.

Se pretende romper con la burocracia en la búsqueda de una mejor organización pública acorde con el contexto en que viven los sectores públicos contemporáneos, con una mayor flexibilidad horizontal, calidad total, alta productividad, sentido de misión, innovación, informalidad, etcétera. Se pretende invertir la pirámide organizacional jerárquica en donde se daba una burocracia racional frente a una sociedad irracional, a un Estado-red que tienda nuevas estructuras y funciones en una amplia gama de relaciones intergubernamentales y con una nueva gestión intergubernamental. Estos enfoques rompen desde luego con la administración pública tradicional. Obviamente, debe existir una correlación de modelos entre las nuevas tecnologías y herramientas de gobierno, ya que de lo contrario el resultado puede ser de suma cero, es decir, la paralización del aparato público.

Un aspecto crucial de la reforma del Estado necesaria al gobierno se ubica en las políticas públicas, a fin de solventar la sobrecarga de demandas sociales, su crisis fiscal, así como los déficit de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos, con lo que se posibilita el desarrollo político, económico y democrático a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico mundial (Rodolfo Jiménez Guzmán, p. 120).

Políticas públicas

Las políticas públicas se entienden como un conjunto de decisiones, acciones u omisiones asumido por el gobierno frente a problemas concretos. Cada instrumento tiene un protocolo lógico interno, pero éste no hace del medio socioeconómico y político en el que se quiere aplicar algo que necesariamente comparta dicho protocolo.

Las *policy sciences* nacieron en Estados Unidos en 1951, con el propósito de investigar el conocimiento del proceso de la política, pretendiendo con ello articular sistemáticamente algunas ciencias de manera interdisciplinaria y entender decisiones democráticas de gobierno. Otro de los propósitos era rescatar la eficacia y racionalidad de las acciones de gobierno, proponiendo justamente gobernar mediante políticas públicas concebidas como ciencia. Aun cuando se

partió de un enfoque estructural-funcionalista, acudiendo a la lógica positivista, en este análisis se observó que las ciencias sociales confluyen en su orientación hacia las políticas en dos sentidos: el interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y el hecho de poseer una capacidad cada vez mayor para perfeccionar el proceso decisorio de la política. La política en sentido amplio está en función —desde esta óptica— de las políticas públicas, y éstas fueron estudiadas sistemáticamente por medio del *policy-making*, es decir, la factura de la política.

La principal función del análisis de las ciencias políticas era reconstruir la naturaleza pública de las políticas de gobierno y atarlas a un marco institucional; delimitar su esfera de acción a problemas que pudieran ser gubernamentalmente tratables; frenar la discrecionalidad intervencionista con la que procedían los gobiernos reformistas de los Estados sociales; diseñar las políticas de alcance y calidad generales. En un primer momento se ponía énfasis en el logro de una mejor gestión de gobierno, reclamando la elaboración racional de las políticas. En un segundo momento la racionalidad político-administrativa consistía en rehacer el carácter público de las políticas; también se buscaba construir conocimientos político-administrativos relevantes, con el objeto de superar la racionalidad limitada de los actores gubernamentales (Aguilar, pp. 233-255).

Las políticas públicas son aquellos cursos de acción que el gobierno decide tomar frente a problemas específicos. Se dice que es aquello que el gobierno hace o deja de hacer, y que atiende fundamentalmente al conjunto de demandas que se articulan y ascienden para incorporarse a la agenda de los tomadores de decisiones o decisores (quienes protagonizan la *decisión-making*), inspirando el proceso de lucha por el ejercicio del poder público. El enfoque del análisis de las políticas públicas parece estar comprometido con la posibilidad de conciliar intereses y preferencias opuestos, enfrentar abiertamente el conflicto social localizado, con la posibilidad de obtener la cooperación de la sociedad para la solución de sus problemas. Todo ello presupone como telón de fondo la existencia de regímenes liberal-democráticos de corte occidental desarrollado (Jiménez Guzmán, p. 130). No debemos olvidar un aspecto importante que puede ofrecer el análisis de las políticas públicas: el rescate del gobierno como tema de estudio central y decisivo para entender y mejorar el funcionamiento del sistema político y administrativo.



Consenso y colaboración serían así dos ejes básicos en la elaboración, instrumentación e implementación de las políticas públicas. Considerando un protocolo de análisis del conflicto, la ubicación del contexto social e institucional, así como el contenido y propósitos de las políticas públicas, también se hace evidente que la ciudadanía reclama cada vez más ofertas y soluciones a sus necesidades personales; desea que los gobernantes no sólo rindan cuentas de los macroprocesos en los que inciden y son responsables, sino que se atiendan con eficiencia los asuntos de la cotidianidad en los que se teje la vida en concreto. El proceso de *policy-making* se fundamenta entonces en una decisión condensada y racional considerada en la agenda pública del gobierno. Mención aparte merece la *non decision-making*, aquellos problemas y demandas que no lograron entrar ni capturar la atención, prioritaria o no, del gobierno. Teóricamente, las demandas que no entraron en la agenda de gobierno son aquellas que no lograron generar la suficiente presión política para ser anexadas como temas (Jiménez Guzmán, p. 120).

Las políticas públicas ponen a prueba el arte del gobierno, puesto que la administración tiene que proceder en situaciones normales, de contingencia, pronóstico y prognosis, por lo que el uso de las políticas públicas es valioso, pues como método aporta elementos sustantivos para prevenir y solucionar problemas sociales y políticos. A la vez, son un apoyo básico en la integración de la agenda de los gobiernos que se integran a partir de su relación con la sociedad y en especial cuando un problema necesita intervención por parte de las autoridades gubernamentales.

Gerencia pública

Los nuevos paradigmas pretenden modernizar, readecuar y redimensionar la administración pública en términos de mayor eficiencia, eficacia y legitimidad, a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico internacional, en donde el éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Esto ocurre por las razones siguientes: el crecimiento de las actividades administrativas públicas, semipúblicas y aun privadas, está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos; ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. Como segunda razón, estamos viviendo una verdadera revolución, no sólo en las actividades humanas, sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder: el sistema burocrático que originó la estructura de nuestro sistema industrial no logra ajustarse a las exigencias de la era actual, totalmente nueva y diferente. Nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiera llamarse la cultura de gestión pública, ya que el orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado pesado para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

Nos dirigimos a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor, pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, hará falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida mediante órdenes. Para lograrla con eficiente rapidez, se requerirán no sólo ideas brillantes y

nuevos conceptos sino también una cadena de relaciones ágiles y no-verticales, mediante las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y, por ende, restringe la innovación. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrar en el comportamiento gerencial. Para poder responder a la complejidad la gerencia debe cambiar su modo de razonar. El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar; invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.

Los gerentes públicos se encuentran en la necesidad de enfrentar relaciones intergubernamentales cada vez más complejas, asociadas simultáneamente con la descentralización, la regionalización y la globalización. Mientras más se fragmentan la toma de decisiones y la autoridad de ejecución debido a estos cambios, más esfuerzos y más recursos deberán dedicarse a la coordinación horizontal de políticas en el gobierno. A su vez se tendrá que prestar más atención a los pactos interorganizacionales para satisfacer las necesidades simultáneas de apoyo mutuo y evitar la competencia destructiva. El cambio así inducido se denomina "gobernanza" o "gubernancia" (*governance*) por medio de un "memorandum de entendimiento" (ME). En esta situación, los ministerios y los departamentos operan mediante una serie de acuerdos entre partes formales de autoridad (Phillips Cooper, pp. 101-107).

La gerencia pública (que supone una revolución en el campo de la teoría de la administración pública y un salto de la administración tradicional al *management*), con una nueva visión de lo público más amplia y distinta a lo estrictamente gubernamental, debe adaptar sus objetivos a cada contexto nacional y regional donde se instrumente, logrando incrementar la flexibilidad; la descentralización; facilitando la innovación; desarrollando la participación; revalorando el papel estratégico del personal y del gerente público con una nueva ética y filosofía del servicio público con calidad y eficiencia, orientado al cliente.

Modernización y gerencia pública no son conceptos disociados; se corresponden e influyen, pero la modernización es un proceso más complejo que, por sus objetivos, envuel-

ve las prácticas de la gerencia pública. La gerencia implica que, basándose en modelos organizacionales y tecnológicos, se ejecutan las funciones sustantivas de la administración pública, entre las cuales tenemos la planeación, la programación, la evaluación y el control. Éstas son desde luego



funciones vinculadas a los objetivos del Estado. Tanto la gerencia como la administración pública corresponden al mundo moderno; la modernización las sitúa, diferencia y articula a partir del Estado y su papel en la sociedad. La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública. Su determinación y orientación es responsabilidad de la administración pública. Los objetivos de la gerencia pública son: nutrir con eficiencia los procesos de toma de decisiones; coadyuvar en la formulación de planes y programas que tienen como objetivo conseguir el desarrollo económico social; fungir como medio que desarrolla las potencialidades y capacidades de la sociedad; traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales; desenvolver con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado, entre otros.

La trascendencia de la gerencia pública debe tener como punto de partida su distinción respecto de la administra-

ción, ya que no es concepto sustitutivo ni aproximado al de administración pública. Por el contrario, la gerencia es el medio que hace posible que las capacidades y potencialidades de la administración pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común, atendiendo al principio de que el Estado es el universo del interés general, y la cobertura de la gerencia pública es la superficie interna del aparato, lo cual no implica que sea neutral, desideologizada ni ecléctica (Uvalle Berrones, 1991, pp. 85-114).

Gerencia social

La gestión en el campo de las políticas sociales, o si se quiere, de la gerencia social, puede ser entendida en términos genéricos como el conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas que posibilitan, mediante la observación y aplicación, la realización de cambios significativos en al menos una condición de bienestar en la población meta u objetivo, a la cual se encuentran referidos los principios de la gerencia social que resultan incuestionables y que a lo largo del tiempo han gozado de amplio consenso, tales como la equidad (atender a la población de necesidades más urgentes), la concentración (enfocar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales) y el impacto (medir y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población-objetivo). Sin embargo, estos principios no son siempre observados en la gestión de los programas y proyectos sociales. En numerosas ocasiones se atiende a los que llegan primero o a los de necesidades menos urgentes, otorgándose beneficios a grupos de población no contemplados; además, tampoco es frecuente el análisis de sus resultados finales.

Bibliografía

Luis Aguilar, *Colección de antologías de políticas públicas. El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

José Ayala Espino, *Estado y desarrollo*, México, Porrúa/UNAM, 2000.

Alejandro Buendía Vázquez, "Políticas públicas, enfoques y perspectivas", en *Revista de IAPEM*, núm. 35, jul.-sep., México, 1997.

Phillips Cooper, "Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación", en *Reforma y Democracia*, núm. 7, ene., 1997.

Viviane Forrester, *Una extraña dictadura*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Rodolfo Jiménez Guzmán y otros, *Las políticas públicas, gerencia y gestión pública moderna, panaceas de racionalidad y eficiencia, o nuevas tecnologías de gobierno*, México, 1999.

El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos, requiere capacidades adecuadas. Éstas sólo surgirán si se plantea una política radical de profesionalización de la gestión social, con el establecimiento de una carrera orgánica en esta materia, criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo administrativo.

En cuanto al compromiso con la comunidad, el frente social conduce programas de la mayor sensibilidad y que pueden afectar a la vida cotidiana de millares de personas. Las actitudes tecnocráticas puras deben reemplazarse en este campo por la aplicación decidida por las metas fijadas y el servicio a la comunidad. Ante las continuas variaciones en el entorno y las infinitas contingencias del programa, se deberá tomar decisiones que serán eficientes socialmente sólo si su marco de referencia último son valores de identificación activa con los grandes problemas del país y la comunidad. Los nuevos paradigmas y tecnologías pretenden modernizar, reformar, readecuar y reforzar al Estado, gobierno y administración pública en términos de una mayor gobernabilidad, entendida ésta como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia civil del pueblo. Así también con la eficiencia, eficacia y legitimidad, esencia de la gobernabilidad a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico mundial. •

Bernardo Kliksberg, "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, 1998.

Norbert Lechner y otros, *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés, 1999.

Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, México, Alianza, 1999.

Menno Vellinga, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.

Ricardo Uvalle Berrones, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, México, Plaza y Valdés, 1992.

-----, "Objetivo y alcance de la gerencia pública", en *Revista de IAPEM*, núm. 9, enero-marzo, México, 1991.