

00463

9
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
COORDINACION DE ADMINISTRACION PUBLICA

**VISION CONTEMPORANEA DEL ESTADO Y
LA ADMINISTRACION PUBLICA**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A
ISAIAS SALAZAR FLORES



DIRECTOR DE TESIS: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE CUBRIMIENTO**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A mi padre. Porfirio Salazar Reyes. In memoriam. Envuélveme en ti mismo ya que no puedo verte. Espérame en la hora confusa de mi muerte, para estar juntos y no separarnos nunca más. Sé que esta tesis corona el ideal que mantenías muy dentro de tu corazón.

A mi madre. Catalina Flores Alvarado. Por ser un símbolo de fortaleza, amor y valor frente a las adversidades. Te quiero dedicar este esfuerzo, agradecer tus sabios consejos y por el apoyo que me has brindado a lo largo de mi existencia.

A mis diez hermanos. En especial a Eunice por compartir el pan y creer en este proyecto, que de momento no tiene fin.

A Laura Cortés Pacheco. Gracias por el apoyo que me has brindado y por compartir el sueño que hemos nacido para luchar.

A Susana Islas Luna. Con quien he compartido mis aspiraciones.

A Dios. Gracias señor porque siempre permaneces fiel a tus promesas, al permitirme realizar este sueño.

AGRADECIMIENTOS

Como toda investigación esta tesis no debe considerarse sólo como un trabajo individual. Se ha apoyado mucho en la participación colectiva de varias personas.

En primer lugar debo reconocer a mi Director de tesis al Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Su dedicación al estudio sobre la modernización del Estado, las políticas públicas y la nueva gestión pública, así como su enseñanza con empeño, profesionalismo y tutorías en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, me sirvieron de punta de partida para seleccionar el tema de investigación. En este sentido, con toda mi admiración y gratitud, ya que su paciencia y sabiduría me guiaron para llevar a feliz término esta tesis.

A los miembros del sínodo: Dr. Juan Carlos León y Ramírez, Mtro. Roberto Moreno Espinosa, Mtro. Rolando Barrera Zapata, Mtro. José Martínez Vilchis y al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, por su dedicación en revisar el presente trabajo de investigación.

Debo dar un especial agradecimiento al Mtro. Roberto Moreno Espinosa, Coordinador de Administración Pública, de la División de Estudios de Posgrado de la FCPYS, por sus comentarios, su apoyo para avanzar en el ámbito académico y ser una persona amigable. Igualmente a la Maestra Carmen Evelia Hernández, al Dr. Cipriano Flores Cruz y al Licenciado Hermilo Herrejón, quienes siempre me apoyaron incondicionalmente en mis estudios.

Debo muy particularmente reconocer las enseñanzas de mis profesores de la División de Estudios de Posgrado, cuyos estudios pioneros sobre la modernización del Estado en la última década del siglo XX, son la fuente de las inquietudes y reflexiones que se consolidaron en el presente trabajo.

Agradezco al personal académico y administrativo todas las facilidades que me brindaron y al CONACYT por haberme otorgado una beca que hizo posible que realizaré mis estudios en administración pública. Así como al Instituto Federal Electoral por haberme dado todas las facilidades de concluir mis estudios.

ÍNDICE

	PÁGINA
PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN	8
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	16
CAPÍTULO UNO. CRISIS DEL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO	27
1.1. Estado benefactor	27
1.2. El Estado benefactor en la década de 1970	37
1.3. El neoliberalismo en la década de los setenta	43
1.4. El Estado en el umbral del siglo XXI	54
CAPÍTULO DOS. LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS METAS POLÍTICAS DE DESARROLLO	61
2.1. Contexto	61
2.2. Significado de la reforma del Estado	65
2.3. Horizonte de la reforma del Estado	69
2.4. El Estado y la Administración Pública	74
2.5. Administración Pública y sociedad	76
2.6. Administración Pública y democracia	79

CAPÍTULO TRES. EL ESTADO Y LA SOCIEDAD EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI	89
3.1. <i>Estado contemporáneo</i>	89
3.2. <i>Liberalismo y Administración Pública</i>	98
3.3. <i>La nueva visión de la Administración Pública, Estado y sociedad</i>	101
3.4. <i>La gestión pública y la participación social</i>	111
3.5. <i>Los retos de la gestión pública</i>	123
CAPÍTULO CUATRO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUALIZADA COMO NUEVA CONDICIÓN DE VIDA DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD HACIA EL SIGLO XXI	128
4.1. <i>Escenario internacional</i>	128
4.2. <i>La Administración Pública y la ciudadanía</i>	142
4.3. <i>La Administración Pública en la Posmodernidad</i>	146
4.4. <i>La Administración Pública en el horizonte de la mundialización</i>	157
4.5. <i>Políticas Públicas hacia el siglo XXI</i>	162
CAPÍTULO CINCO. CONCLUSIONES	173
CAPÍTULO SEIS. EPÍLOGO	185
BIBLIOGRAFÍA	195
HEMEROGRAFÍA	200

PRÓLOGO

Con la caída del Muro de Berlín en 1989, particularmente, el mundo entró en una etapa de apertura política, económica y social. El fin del conflicto ideológico bipolar y la competencia político militar que había caracterizado el periodo de la Guerra Fría ha acelerado la globalización y la interdependencia entre las naciones, así como pasos a una nueva etapa en la que la competencia entre éstas se ha enfocado principalmente al terremoto económico.

Paralelamente, los avances científicos y tecnológicos han propiciado una expansión sin precedente de las comunicaciones que generan cotidianamente formas más rápidas y eficientes de realizar prácticamente todas las actividades humanas.

La aplicación de tecnología de punta y de la información como factores económicos ha revolucionado la producción y comercialización de bienes, como la de servicios a nivel internacional; así el crecimiento económico en la actualidad está cada vez más vinculado al sector de alta tecnología, principalmente en países desarrollados.

La globalización en el ámbito financiero se caracteriza por la volatilidad y rapidez con que se mueve el capital en todo el mundo. El impacto potencial de los flujos financieros sobre las economías nacionales es enorme, para bien y para mal. Diariamente se realizan

transacciones financieras a nivel internacional, en muchos casos simplemente apretando un botón.

Todos estos fenómenos globales son parte de un proceso acelerado de cambio, que día con día presenta nuevos desafíos en todos los países. En el ámbito económico,, uno de los más importantes es alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza, en cada país y entre la comunidad internacional.

Para responder a los retos que plantea este escenario internacional y a las demandas de una sociedad cada vez más abierta, dinámica y participativa; el presente trabajo de investigación plantea la necesidad de que los estados en el umbral del siglo XXI, se deben reformar para que tengan la capacidad y los elementos necesarios para impulsar cambios en todos los órdenes, con eficacia, con sentido social y con equidad en todos los ámbitos que demanda la ciudadanía.

El trabajo tiene por objeto originar la reflexión y el análisis porque hoy en día se presentan varios cuestionamientos e interrogantes para conocer que modelo de Estado es el más apropiado, que permita generar condiciones propicias para el progreso económico, la productividad, el reforzamiento del comercio mundial y la integración económica.

En este orden, qué perfil del Estado puede ayudar a fortalecer y profundizar la democracia, por parte de la ciudadanía que es cada vez más participativa. Sin embargo, el problema tiene gran complejidad, ya

que transformar o reformar al Estado implica cambiar todo el modelo de sociedad en aspectos básicos.

Con interrogantes que plantea la ciudadanía en el ámbito mundial y se requieren respuestas inmediatas, es importante entender que el Estado se debe reformar para dar solución a los retos del cambio.

Un elemento trascendente en la transformación del Estado es la política social; porque es un mecanismo que fortalece la relación entre el Estado y la sociedad. Es un instrumento privilegiado que puede cambiar para dar cauce a la diversidad de grupos, regiones y culturas que integran cada nación.

Estos cambios presentan desafíos, así como oportunidades sin precedente para promover el desarrollo y prosperidad de la ciudadanía; por ello, deben sentarse bases más firmes para consolidar una política económica viable, con visión de largo plazo y sentido social que permita impulsar el crecimiento sostenido y distribuya sus beneficios con mayor equidad entre la sociedad civil.

Es importante que al finalizar el siglo XX el Estado revise sus límites ante la sociedad y defina el perfil de atribuciones que le corresponden en sus nuevas condiciones de vida, dadas en lo fundamental, por la ciudadanía, la existencia de mercados abiertos y los procesos mundiales de intercambio que abarcan tanto a la tecnología, a las finanzas, el comercio y los servicios.

Así la existencia de economías más competitivas, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, el fortalecimiento de la corresponsabilidad pública y privada implican para el Estado, el acotamiento de las tareas gubernamentales y administrativas.

La reforma es de alcance institucional, por ello debe perfilar propósitos del cambio para asegurar que las organizaciones públicas, se desempeñen con calidad y eficiencia. De ahí que la reforma del Estado comprenda la reforma de la administración pública, dado que es el medio para que la comunidad política viva con prosperidad y justicia.

La reforma de la administración pública no se agota en su fase organizativa, tecnológica e instrumental, sino en la necesidad de emprender los cambios institucionales que son indispensables para funcionar con más eficacia.

En los tiempos por venir, la reforma de la administración pública implicará en primer lugar consolidar e institucionalizar los procesos de descentralización política, la cultura de cambio organizacional, el fortalecimiento de los sistemas de profesionalización pública; la revisión y modernización de los sistemas de gestión pública.

Así como el funcionamiento para la rendición de cuentas públicas, el cuidado de las relaciones administrativas y civiles con los ciudadanos, reconociéndolos como elementos activos del proceso de

gobierno y la participación ciudadana en el abordaje en la solución de los asuntos públicos etc.

La reforma de la administración pública no debe considerarse como un asunto coyuntural visualizada con la óptica de las instituciones, porque se trata de una reforma estructural, es decir, de un proceso que afecta modos y condiciones de vida; no para lastimar a la sociedad, sino para contribuir a que su desarrollo sea justo, democrático y continuo. En síntesis, la reforma de la administración pública toma en cuenta la relación gobierno-sociedad.

En tiempos como los actuales de globalidad, aperturas, intercambios y liberalizaciones, la coexistencia de la sociedad y el Estado es más compleja e incierta. El ámbito de lo mundial es un factor que influye de manera decisiva en los rumbos más importantes de la convivencia humana.

Como nunca la vida posmoderna genera diversos cambios que obligan a revisar las tareas que realizan los Estados, y de esta forma saber cuáles son las capacidades que la sociedad debe desarrollar para crear un cuerpo productivo, sano y eficiente.

Para dar satisfacción a las necesidades sociales cada vez más numerosas y variadas, disponiendo de menores recursos, la administración pública como brazo ejecutor de la voluntad del Estado en la sociedad, no puede continuar sustentándose en el principio de

separación respecto a la sociedad, sino más bien debe ser de apertura.

Actualmente resulta impostergable la atención a las demandas sociales, pero no de acuerdo a las formas paternalistas tradicionales en las que el gobierno resolvía todos los problemas, sino con una nueva visión en la que la participación social juegue un papel determinante.

La sociedad ha evolucionado, ha elevado su nivel de información, por ello reclama espacios de participación para la solución de los problemas que la aquejan, así como para hecer oír las ideas y propuestas que de su participación deriven.

La participación de los ciudadanos constituye un elemento nuevo en la gestión y realización de la acción administrativa cotidiana, que puede darle a ésta mayor racionalidad y eficiencia.

En este sentido, dentro de la reforma del Estado es pertinente señalar que uno de los puntos fundamentales es el referente a la vida pública; si la vida pública caracteriza al Estado como el poder supremo que detenta y por la capacidad que tiene para dirigir lo heterogéneo de la sociedad, su esencia pública es la fuente que le inyecta vitalidad, para realizarlo en concordancia con los valores del bien común.

En este escenario, la reforma del Estado debe tener como prioritario garantizar a la sociedad democracia plena, que permita a los ciudadanos intervenir en las decisiones que toman los gobiernos y tener control de su destino, ya que la estructura de la economía mundial está cambiando.

Sin embargo, a través de la reforma del Estado la mayoría de los países a nivel internacional necesitan crear, nutrir y fortalecer nuevas capacidades de gobierno que se traduzcan en un aumento de la libertad, justicia, equidad, democracia y responsabilidad en la política; porque la eficacia de las reformas sólo se acredita en los hechos.

INTRODUCCIÓN

La situación actual de la economía internacional permite hacer nuevas reflexiones y acercamientos teóricos sobre la gran cantidad de problemas y retos que se presentan en el horizonte de la economía mundial, debido a los vertiginosos cambios que se observan a cada momento en los modos de producir como en las formas de intercambiar bienes y servicios, en vísperas del siglo XXI.

Es tal la cantidad de los cambios observados, que si no se identifica cuales son las respuestas adecuadas en estos procesos, se corre el riesgo de interpretar y explicar erróneamente la dinámica del mundo. El sistema económico internacional presenta signos de insuficiencia que se traducen en dramáticos desequilibrios en perjuicio principalmente del mundo en vías de desarrollo.

Este panorama es aún más desalentador al observarse que las naciones industrializadas no han mostrado interés por crear bases más equitativas de intercambio económico que conduzcan a una auténtica cooperación internacional.

Uno de los efectos de este nuevo entorno internacional ha sido el de impulsar la apertura de las economías, así como drásticos ajustes en las mismas. Otro de ellos ha sido él darle un nuevo ímpetu a la integración regional.

En este contexto, la arena política representa sólo una cara del proceso de reformas que se han venido desarrollando en la arena global. La dimensión política de la reforma determina como el poder y sus beneficios materiales son repartidos en la comunidad. De allí que los argumentos económicos a favor de una sociedad más equitativa representen una faceta igualmente importante del ejercicio global de reestructuración.

En la medida en que las economías crecen y maduran surge la necesidad ineludible de modernizar las economías estancadas, proteger empleos y moderar el impacto de la competencia de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, la solución del regionalismo económico que se está extendiendo en el mundo es menos satisfactoria.

Por ejemplo: los estados de la región latinoamericana en la última década del siglo XX han impulsado procesos descentralizadores para fortalecer a los gobiernos locales, dichas iniciativas han sido en su mayor parte "tibios" intentos que no han logrado generar una nueva dinámica de relación centro-regiones.

Para alcanzar esos objetivos están aplicando una mayor disciplina fiscal y monetaria, estimulando el ahorro interno, facilitando la intervención privada y procurando una mayor competitividad, así como mayor flexibilidad en la economía.

Los programas de ajuste económico que se están aplicando con mayor o menor grado de intensidad, buscan asignarle un papel preponderante a la iniciativa privada, reducir el excesivo intervencionismo estatal y promover la apertura de las economías hacia el exterior.

El papel del Estado en la economía se está redefiniendo, con el fin de permitirle atender aquellas funciones que sólo él puede cumplir adecuadamente. Se trata pues de precisar y delimitar el campo de acción del Estado, pero también de mejorar su eficiencia.

El manejo de la política económica que prevalece actualmente en la mayoría de los países tiende a ser menos ambicioso que en el pasado, más consciente de las limitaciones propias y las restricciones externas. La discusión sobre las opciones de política económica va siendo menos ideológica, más realista. Se observa un creciente nivel técnico en el diseño de los programas de ajuste y reestructuración económica.

La actitud de los gobiernos tiende a ser menos proteccionista, más favorable a la inversión privada y a la extranjera, es decir, más abierta hacia el mundo exterior y hacia una creciente libertad de los mercados de bienes de capital y de tecnología. Un segundo aspecto es que los procesos de integración van acompañados de amplias reformas internas que tienen como objetivo central liberar las fuerzas productivas y facilitar una circulación más de bienes, servicios e insumos.

Una economía globalizada e interdependiente debe encontrar la vía a un nacionalismo, ya que actualmente los países requieren de la apertura, de la inversión extranjera para poder integrarse a la fábrica mundial, la nueva organización de la economía, el comercio y las finanzas internacionales.

En breve balance, el mundo vive hoy en día una crisis y cambios generalizados a todos los sistemas, sin importar su grado de desarrollo; aquí cabe plantear interrogantes para conocer si las fuerzas del mercado, por sí solas, guiadas por la mano invisible, pueden responder a estos retos; o si requieren nuevas formas de asociación y dirección política, no más gobierno ni menos gobierno, sino mejor gobierno responsable ante todas estas realidades.

Sin embargo, en el capitalismo posmoderno, se verifica una creciente integración de las economías e industrias nacionales, a la dinámica de los mercados globales, a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica por lo que la estabilidad económica y el crecimiento de cada país dependen de su articulación con el mercado global.

El capitalismo posmoderno es la internacionalización del capital, como relación social, extiende el proceso de trabajo al plano mundial y fragmenta el trabajo social no sólo en los ámbitos local, regional y nacional, sino en el mundo como un todo. Sus características son la globalización y la interdependencia.

Significa el proceso de internacionalización del capital. Es simultáneamente un proceso de formación global, entendido como una nueva forma nueva y desarrollada del capital en general. Es importante entender que en el capitalismo contemporáneo las finanzas dictan el ritmo de la economía.

La globalización en la producción a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio han establecido todo un sistema global de producción. Como resultado el mercado nacional se convierte, mediante la apertura, en un fragmento del mercado global y se modifica la antigua idea de un aparato productivo articulado e integrado por cadenas completas y grandes divisiones, debido a la complementación industrial entre países y la importación creciente de bienes intermedios.

La globalización productiva impulsa la formación de nuevas relaciones entre los países y agentes económicos, empresas y gobierno. La interdependencia como rasgo del capitalismo posmoderno significa que las economías nacionales ante la apertura y la globalización en la producción, así como en las finanzas han pasado a ser economías interdependientes de los mercados internacionales.

De tal suerte que la internacionalización de los gobiernos en los últimos años del siglo XX deben conllevar una agenda de reformas de la administración pública que resulte diferente a la que ha caracterizado a la mayoría de las reformas anteriores.

La elaboración de políticas internacionales implica con gran frecuencia la celebración de negociaciones multilaterales y se requiere que la preparación nacional sea exhaustiva para garantizar que las mismas resulten exitosas.

De conformidad a lo expuesto, la última década del siglo XX plantea que una de las transformaciones más importantes que vive la sociedad en un orden mundial es la revaloración de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social y colectiva; así como la realización de anhelos y logros de bienestar.

En la fase de globalización, integración mundial y desvanecimiento de fronteras económicas surge una tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, en su ámbito cotidiano de pertenencia y permanencia.

En este sentido, lo nacional recupera su esencia simbólica; el ejemplo más demostrativo es América Latina, en donde algunos países como Chile, Uruguay y Venezuela, se caracterizaron por haber formado estructuras centralizadas, autoritarias y verticales.

Actualmente se observan procesos de reacomodo y mayor protagonismo de la sociedad civil, es decir, paulatinamente las regiones están resolviendo los expedientes todavía pendientes de la

democracia, bienestar social y la nueva forma de relación con el Estado.

Aceptar los ajustes significa señalar que el nuevo punto en la agenda de la reforma del Estado no se encuentra en el centro; si no en los gobiernos locales y en la sociedad civil. El mundo vive un proceso de reorientación del rol del Estado en el proceso de crecimiento económico y de redefinición.

Esto significa que se debe definir una agenda democrática de gobierno durante los próximos años para que centren temas de relevancia como es la reforma económica, política, social, administrativa y el rediseño de los modelos que permitan un sano bienestar de la sociedad en su conjunto.

La exigencia de un gobierno democrático obliga al Estado a buscar un equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano. De esta manera es preciso dotar al gobierno de herramientas ágiles y eficientes como de mecanismos institucionales que permitan una redefinición del esquema de relaciones entre el Estado, mercado y sociedad civil para que se den adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Aunque esto depende de un alto grado de capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía y una satisfactoria promoción del bienestar social.

La experiencia histórica indica que la democracia funciona mejor cuando hay un aumento gradual, pero relativamente constante del bienestar social, económico y político de la sociedad. Desde esta perspectiva, dos desafíos se presentan para la gobernabilidad en el mundo: la lucha contra la pobreza y la vinculación con una ciudadanía cada vez más diferenciada en sus demandas y aspiraciones.

En particular y de manera urgente se hace evidente la necesidad de contar con políticas sociales más activas, destinadas a contrarrestar los efectos negativos de las recientes crisis, así como la de los ajustes y sobreajustes posteriores.

Como todos conocemos, los ajustes se han traducido en desempleo, deterioro de los servicios sociales y degradación general en las condiciones de educación, salud, vivienda, cultura entre otros aspectos.

Además se destaca la necesidad de que el Estado desarrolle una estructura en la que combine la coherencia interna del aparato estatal (dotado de burocracia eficiente, un grado significativo de autonomía respecto de los intereses inmediatos de los grupos sociales circundantes, una contratación del saber técnico, un reclutamiento de personal con base en méritos y aptitudes y la provisión de oportunidades mediante una carrera bien remunerada de largo plazo).

Con capacidad para vincularse con sectores económicos, grupos y organizaciones de la sociedad civil, en un intercambio productivo en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar que la administración pública contemporánea dentro de una estrategia global de desarrollo debe promover y consolidar una política pública de bienestar social, así como encontrar mejores niveles distributivos de la riqueza e incrementar la productividad de la economía a nivel mundial.

En este sentido, debe ser abordada como un mecanismo de superación de la crisis y males que aquejan al mundo, por ello, es urgente una redefinición de relación social entre el Estado, mercado y la sociedad civil para enfrentar los desafíos.

La década de 1990 se caracteriza porque la reforma del Estado ha modificado sustancialmente la orientación de la investigación básica y aplicada en el campo de la administración pública, al evidenciarse el agotamiento de modelos políticos y económicos que han ido perdiendo la capacidad de explicar por sí mismos los cambios que se manifiestan en el concierto internacional.

Con capacidad para vincularse con sectores económicos, grupos y organizaciones de la sociedad civil, en un intercambio productivo en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar que la administración pública contemporánea dentro de una estrategia global de desarrollo debe promover y consolidar una política pública de bienestar social, así como encontrar mejores niveles distributivos de la riqueza e incrementar la productividad de la economía a nivel mundial.

En este sentido, debe ser abordada como un mecanismo de superación de la crisis y males que aquejan al mundo, por ello, es urgente una redefinición de relación social entre el Estado, mercado y la sociedad civil para enfrentar los desafíos.

La década de 1990 se caracteriza porque la reforma del Estado ha modificado sustancialmente la orientación de la investigación básica y aplicada en el campo de la administración pública, al evidenciarse el agotamiento de modelos políticos y económicos que han ido perdiendo la capacidad de explicar por si mismos los cambios que se manifiestan en el concierto internacional.

La visión de economía abierta como ejercicio prospectivo se enfrenta al gran desafío de instrumentar estrategias que logren armonizar las complejas variables de crecimiento y competitividad, con una política social que tienda a combatir la pobreza y la desigualdad como compromiso irreversible del Estado.

Así el tema reforma del Estado y política social, se ubica en el proceso de transición que está promoviendo los gobiernos para hacer compatibles las grandes transformaciones sociales de cada país considerando los vertiginosos cambios del entorno mundial.

La reforma del Estado, dentro de una estrategia global de desarrollo debe promover y consolidar una política pública de bienestar social fundamentada en la reestructuración del entramado público, con una gestión de nuevo orden en materia de justicia social y bajo el paradigma que permita encontrar mejores niveles distributivos de la riqueza e incrementar la productividad de la economía a partir de recursos humanos con mejores niveles de vida.

Este trabajo de investigación en el primer capítulo expone que el Estado benefactor fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico.

Sin embargo, con la crisis en la década de 1970 el Estado no puede dar una respuesta satisfactoria a las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa y abierta. Es decir, el

agotamiento del Estado de bienestar se erige en una tendencia mundial. Su periodo de auge declina cuando la escasez de recursos públicos, la emergencia de las economías abiertas, la globalidad, la incertidumbre, la interdependencia y la innovación científica y tecnológica, se erigen en una nueva realidad de la convivencia humana.

Se explica que el Estado moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Un Estado moderno debe ser por definición pluralista y democrático que implique cambios para la administración pública tanto en su mentalidad como en sus códigos de conducta.

Además se describen las características de un Estado moderno y los de la sociedad moderna, considerando que a fin de siglo, el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas de desarrollo.

Reducir las actividades estatales, la propiedad pública y en general reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones que debe desarrollar el estado; o se trasladan a otras instituciones de la sociedad o se exige un mejoramiento.

En el segundo se menciona que reformar el aparato público significa, esencialmente, eliminar dependencias y entidades, pasar funciones de una dependencia a otra, reorganizar los organigramas de gran número de entes públicos, preparar nuevos instrumentos de

carácter normativo y rediseñar procedimientos administrativos con el fin de resolver las demandas de la sociedad civil entre otros etcétera.

El nuevo paradigma deberá plantear una ruptura esencial frente al antiguo. Cambiar el aparato público no implica realizar transformaciones meramente formales, coyunturales o superficiales, sino realizar un complejo y profundo proceso de cambio social equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de las relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, capacidades tecnológicas y estructuras de organización para hacerlas realmente eficientes.

En el tercero se señala que el Estado contemporáneo responde a la sociedad, reivindica la importancia de los espacios privado y público, toma en cuenta lo social para impulsar políticas orientadas a la búsqueda del desarrollo con equidad. No realiza todo ni pretende inhibir a la sociedad.

Considera que la sociedad es el espacio de creatividad, iniciativa y realización para fomentar la cultura empresarial y el trabajo productivo. Esto significa que la sociedad es un espacio de recursos, energías y organizaciones que deben aprovecharse con sentido público.

En la sociedad contemporánea, el Estado acredita su carácter cuando a través de acciones de gobierno y de una administración pública competente, crea las condiciones óptimas para el mejor

desarrollo de la sociedad. En síntesis el Estado gobierna y administra reconociendo que tiene recursos limitados, mismos que deben aplicarse con criterio estratégico.

En este contexto, no incurre en el diseño e implementación de las políticas distributivas, sino fundamentalmente regulatorias. Esto significa que en una etapa de mercados activos, abiertos e innovadores, alienta y respeta la inventiva empresarial como pieza fundamental para generar la riqueza material.

Para concluir el tercer capítulo se plantea la nueva relación que debe haber con la administración pública y se describe su fundamento social.

En el cuarto capítulo se indica que la modernización representa un proceso de integración e innovación de un sujeto preferentemente consolidado en su misión. Como premisa y acepción más elemental encontramos que lo moderno se relaciona con lo actual. La relación que debe haber entre la administración pública y la ciudadanía a fin de siglo XX; así como la administración pública en el horizonte de la mundialización.

Se reitera que en un mundo cambiante con una sociedad cada vez más plural, el Estado se debe reformar para lograr sus objetivos de respuesta con mayor equidad a los retos del cambio. La política social es uno de los mecanismos que fortalecen la relación entre el Estado y la nación. Es decir, es un instrumento privilegiado que puede

cambiar para dar cauce a la diversidad de grupos, regiones y culturas que integran cada país.

Dentro de la reforma del Estado, es pertinente añadir, que uno de los puntos fundamentales es él referente a la vida pública. Si la vida pública caracteriza al Estado como el poder supremo que detenta y por la capacidad que tiene para dirigir lo heterogéneo de la sociedad, su esencia pública es la fuente que le inyecta vitalidad para realizarlo en concordancia con los valores del bien común.

Lo público del Estado no es equivalente a su naturaleza pública en la cual ejerce su poder sobre los individuos, grupos y clases sociales. Se refiere fundamentalmente a un modo de vida donde sin enajenar su capacidad de dirección emerge formas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana.

Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía. En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden la esfera de lo particular.

Otro aspecto sobresaliente de la vida moderna es la distinción del interés privado y el interés público. Es una distinción que no contrapone a la sociedad con un Estado ni conduce a que este se sobreponga a la sociedad. En cambio es reconocida como un elemento donde convergen las libertades civiles y públicas.

Por ello, el Estado continúa siendo motivo de discusión y controversia, debido a que es un tema que puede abordarse desde ángulos distintos. Sin embargo, lo importante es explicar su naturaleza y fines, así como entender que su proyección e impulso responden a la lógica del poder y a los cambios históricos.

Ante la realidad mundial, el Estado moderno en su forma de bienestar, no es funcional para la sociedad moderna ya que las bases, procesos y alcance industrial de ésta se han alterado sustancialmente.

En efecto, se han gestado en ellas cambios que alteran su modo y condiciones de vida, lo cual indica el fin de procesos de trabajos basados en la industria de chimeneas para dar paso a la revolución electrónica en el siglo XXI.

En esta tesitura, la administración pública moderna debe ser abordada como un mecanismo de superación de la crisis y males que aquejan la época actual surgida como una preocupación centrada en la construcción de los estados nacionales.

Antes de hacer una reflexión de lo que podemos llamar Estado moderno, es preciso señalar que la modernización es el proceso de dirigir y gobernar conscientemente las crecientes diferencias de los roles y el complejo de la organización dentro de la sociedad.

La modernización es un caso particular de desarrollo que requiere tres principales condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes sin desfallecer; aceptar la posibilidad de cambio y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesario para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.

El desarrollo de capacidades para dirigir y gobernar las consecuencias sociales, la diversidad de instituciones y papeles, así como el conjunto de las organizaciones que integran a una sociedad, ha sido una habilidad histórica del Estado.

La versión de Eisenstadt de la modernización como desarrollo de capacidades la sitúa en todo tiempo, pues muchas sociedades del pasado fueron hábiles para adaptarse a su entorno de progreso. Tales capacidades históricas no se refieren a la modernización, sino al desarrollo político.

En este orden, adquiere mayor significado si se le asocia al proceso de cambio estructural. Así pues la modernización reclama el significado de capacidad para absorber el cambio continuo. En esta materia ciertos modernólogos han mostrado gran preferencia por el desarrollo político como elemento básico de la modernidad.

Otros han hecho una separación tajante entre ambos. Pero en el fondo todos los problemas de definición de modernidad existe el imperativo de aprehender su significado, pues el desafío del futuro

exige que los gobiernos contemporáneos asuman una posición activa y los programas de acción tiendan al desarrollo de los países.

La administración pública moderna debe traer consigo una característica propia para desarrollar un sistema político capaz de generar cambios y la aptitud para absorber otros que se produzcan fuera del seno, así como las capacidades que le distinguen de otros extremos políticos anteriores. Es decir, debe enfrentar el desafío permanente y adaptar la política al cambio continuo.

Un Estado moderno debe ser por definición pluralista y democrático, que implique cambios a la administración pública, tanto en su mentalidad como en sus códigos de conducta. En este sentido, la administración pública moderna en una sociedad heterogénea y diversa debe primero ocuparse por combatir la pobreza extrema, la desigualdad social y solucionar el problema en materia de justicia social.

En esta perspectiva, el Estado debe contar con un nuevo papel prioritario para articular las variadas iniciativas que surgen en el mercado desde los sectores voluntarios y de las formas diversas de sociabilidad.

Finalmente se dan a conocer las conclusiones con el objeto de originar la reflexión y el análisis al plantear que el Estado moderno requiere un marco administrativo que haga posible la formación, la ejecución y el control de las políticas públicas inspiradas en el nuevo

impulso participativo que anima a la sociedad, fortaleciendo su capacidad de interactuar con ella; pero sobre todo es para gobernar la nueva complejidad.

Estos planteamientos son debido a que hoy en día se están desarrollando transformaciones substanciales en la geopolítica mundial, es decir, toda la atmósfera política que ha acompañado al siglo XX. paulatinamente está siendo reemplazada por un nuevo paradigma en proceso de formación.

La desaparición de uno de los grandes bloques (URSS-socialismo), la terminación de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y las posibilidades de desarme en gran escala modifican totalmente el escenario político.

Investigadores expertos en materia económica y política coinciden en afirmar que el siglo XXI está destinado a ser un siglo de grandes bloques económicos: como destaca Paul Collins, el mundo está evolucionado hacia un sistema de bloques regionales de comercio (Kliksberg, 1994: 20).

Entre los que destacan los ejes de la Comunidad Económica Europea ampliada, Estados Unidos, Canadá y México (TLC), y Japón con sus aliados directos. Se esperan aperturas muy amplias de comercio hacia el interior de dichos bloques, pero fuertes obstrucciones y barreras ante quienes quieran llegar desde afuera de los bloques.

Nos encontramos ante diferentes realidades que exigen nuevos planteamientos teóricos y metodológicos, por ello, es necesario plantear nuevos enfoques de estudio y análisis que retomen y pongan en la mesa de la discusión nacional e internacional temas administrativos que vayan acorde con este ritmo tan cambiante en que ha entrado el mundo.

CAPÍTULO UNO

CRISIS DEL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO

1.1. ESTADO BENEFACTOR

Las transformaciones del Estado tienen que ubicarse en un contexto histórico, en tiempos y espacios que correspondan a las nuevas realidades públicas y políticas, además de justificarse en función del logro del bien público y del impulso de la sociedad hacia el desarrollo material, moral e intelectual (Uvalle, 1998: 19).

En este sentido, en los últimos años del siglo XIX, se crean nuevas bases del Estado de derecho, caracterizadas por una amplia y profunda intervención en la sociedad. Además hay un pronunciamiento de las funciones del gobierno y de la administración pública para evitar la destrucción de las formas económicas existentes, a través de políticas de bienestar social.

Por consiguiente el Estado se transforma para responder a las nuevas condiciones de la sociedad industrial, soslayando al patrón liberal clásico al asumir un papel protagónico en la economía que lo configura como un Estado de bienestar (Fuentes, 1966: 3).

El paradigma del Estado del bienestar proclive a favor de políticas de bienestar social se convierte en un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del

crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones (El Financiero, 1993: 3).

En su función intervencionista, el Estado de bienestar logra que su entorno confluya diversos objetivos de fuerzas heterogéneas que le dan una amplia capacidad de convocatoria y un carácter multifuncional para establecer arreglos políticos e institucionales que le permiten enfrentar los problemas sociales producidos por las fallas del mercado (Pico, 1987: 2).

Un ejemplo fue la crisis de la gran depresión de 1929, que con sus variadas y prolongadas repercusiones en torno a la producción, el empleo y el ingreso desalentó el optimismo liberal a cerca del progreso social y el crecimiento económico e hizo cuestionable la concepción de libertad e individualismo que tuvo el siglo XIX al evidenciar la imperfección de los mercados y demostrar que el Estado no debía restringirse a una función pasiva (El Financiero, 1993: 5).

En consecuencia, los objetivos y valores del Estado de bienestar no se reducen a garantizar la libertad, la seguridad, la propiedad, la igualdad y la convivencia pacífica, por el contrario, se amplían a una intervención decisiva en la regulación para neutralizar los efectos de un desarrollo económico y social no controlado.

De acuerdo a lo expuesto, a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX se crean nuevas bases del Estado de derecho, caracterizadas por una amplia y profunda intervención en la sociedad

y un pronunciamiento de las funciones de gobierno y de la administración pública.

En la década de 1930 tras la crisis económica de alcance mundial, el Estado adquirió un papel muy importante; paulatinamente se convertiría en el rector de la economía y el encargado de llevar a la práctica todas las expectativas de bienestar, progreso y felicidad que el hombre ideó en su proyecto de modernidad.

El gobierno debe invertir en los trabajadores, sobre todo en su educación y capacitación, con el fin de atraer la inversión externa y crear empleos, ideas que concuerdan con las que Keynes postuló en los años treinta.

El Estado benefactor fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma-ideológica para formación de pactos y coaliciones sociales y permitió el crecimiento con estabilidad económica.

La política del Estado de bienestar no fue adversa al desarrollo de la sociedad, por el contrario, lo incentiva y además fomenta el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales.

El Estado asistencial se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costos a un ritmo cada vez más elevado.

El Estado de bienestar, conocido como Estado social de derecho, intervencionista, benefactor y asistencial; puede entenderse como la constitucionalización de una relación de poder social anclada en la estructura de las clases. Ejemplo: la limitación del tiempo de trabajo, la libertad de organización sindical, el derecho a forzar un determinado nivel de salarios, la protección contra el despido, la seguridad social (Villarreal, 1993: 206-207).

En este contexto, tuvo una importancia relevante al intervenir directamente en el manejo de la política macroeconómica, en la producción y provisión de bienes públicos y asimismo, convertirse en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios para regular los ciclos de la actividad económica y recuperar el pleno empleo, a través de la ampliación del consumo privado y el incremento sostenido del gasto público.

El periodo de consolidación del paradigma del Estado de bienestar predomina desde la época de la posguerra (1945) hasta el inicio la crisis económica de los años setenta.

Durante esta etapa hizo frente a los problemas sociales de los ciclos económicos, por lo que soldó la relación entre el funcionamiento del mercado y el desarrollo de la democracia. Es decir se asentó en una amplia institucionalidad ligada a aspectos como la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda.

El Estado de bienestar no sólo se consolida como una respuesta política a los antagonismos sociales, sino como un regulador de la efectividad económica, pero es sobre todo un Estado típicamente burocrático, administrador y planificador (Theborms, 1988: 10-13).

En este sentido, se comprometió y asumió la responsabilidad de lograr el bienestar social e individual mediante capacidades de gobierno y la organización administrativa de la sociedad para institucionalizar, legitimar y operar socialmente las relaciones de producción (Theborms, 1988: 17-19).

De esta forma logró importantes tasas de crecimiento económico y progreso social a través de una amplia y poderosa estructura administrativa donde la planeación y programación se constituyen en palancas claves de su realización.

En este periodo, el gobierno y la administración pública juegan un papel fundamental como base de la armonía social, la convivencia pública y como medio de mitigar el conflicto político, dándole tratamiento administrativo con políticas de bienestar.

Lo anterior, por medio de la creación y expansión de diversos organismos gubernamentales que aumentan el tamaño de la estructura administrativa del Estado, la cual se ramifica y penetra en cada poro del tejido social.

Puede decirse que la administración pública es el centro para institucionalizar problemas, demandas, carencias y necesidades. Su vitalidad es clave para estabilizar conflictos sociales y políticos. Interviene ampliamente en la producción de bienes, servicios, prestaciones de seguridad social, en la creación de empleos y diseña políticas encaminadas a la distribución de la riqueza social.

En su aspecto económico la crisis de la Gran Depresión de 1929, al mostrar que el libre juego del mecanismo de precios del mercado no llevaba de manera automática a una situación de equilibrio, de pleno empleo y de uso óptimo de los recursos materiales como del humano.

Por ello, se debilitó el modelo del liberalismo clásico que se derrumbó cuando surgió la Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero de Keynes (1936) como un modelo teórico y de política económica que explicaba esta crisis y que anunció una revolución científica.

En su Teoría General señala que el capitalismo de mercado tiene dos problemas: el ciclo económico y la distribución del ingreso. Al revisar los postulados de la economía clásica de Keynes hace ver que

los ajustes y el equilibrio en el mercado no son automáticos, debido a que los precios y los salarios no son flexibles a la baja.

Por lo que en una caída en la actividad económica no se ajustan, generándose estancamiento por una insuficiencia de la demanda efectiva que la "mano invisible" es incapaz de revertir por sí sola (Theborrms, 1988: 28-30).

Surge así la incorporación de un nuevo agente económico, el gobierno, que puede y debe, dice Keynes, intervenir para solucionar problemas relativos a los desequilibrios de corto plazo en los mercados, con objeto de recuperar el pleno empleo y suavizar las tendencias de los ciclos económicos.

Keynes desarrolla la teoría macroeconómica del manejo de la demanda agregada para regular el ciclo económico y tratar de proporcionar seguridad colectiva para los desajustes sociales inherentes a los ciclos económicos.

En este modelo conceptual el esquema monetario deja de ser neutral, en el corto plazo, para influir por medio de los movimientos de la tasa de interés y en la oferta de crédito, en las decisiones de inversión y del ahorro de los agentes individuales. La política económica pasa entonces a ser contracíclica para amortiguar las fluctuaciones del ingreso nacional, el nivel de precios y el empleo.

En periodos de expansión y cuando se alcanza el pleno empleo debe haber un manejo austero de la demanda agregada para frenar las presiones inflacionarias y, en la recesión, debe impulsarse agresivamente la demanda agregada (vía reducción de impuestos o expansión del gasto por ejemplo) para estimular la producción y el empleo.

En el planteamiento de Keynes el papel del mercado era determinar la combinación adecuada en el uso de los factores productivos, es decir, la eficiencia económica, pero el sistema de mercado requería ayuda para elevar el volumen de utilización de los factores productivos (Villarreal, 1993: 208-209).

La síntesis neoclásica supone economías de libre mercado, relativamente estables, independientes y de comportamiento incierto, pero predecible, donde el Estado es un agente exógeno al sistema. Así la revolución keynesiana constituye una revolución científica (en términos de Thomas Kuhn) y da lugar al nuevo paradigma neokeynesiano del Estado benefactor.

En resumen el Estado interviene para: regular mercados imperfectos; para regular y/o reorientar la actividad de los agentes económicos cuando en el mercado los costos-beneficios privados difieren de los costos sociales, interviene a través de políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y comercial).

Para la regulación de la actividad económica y estabilización de precios, promueve el crecimiento a través de las políticas de promoción a la inversión, la infraestructura y el desarrollo tecnológico, políticas educativas y de capacitación y reentrenamiento de la mano de obra.

El Estado benefactor asociado al paradigma keynesiano llevó a los extremos su reglamentación y su participación en la economía, de manera tal que lo público se convirtió en gubernamental y se asfixió a la sociedad civil con un Estado omnipresente (Kosonen, 1992: 130).

Durante este periodo, los servicios de salud y educación se volvieron esenciales para tratar de aliviar las crisis en la esfera económica. Gracias al bienestar que otorgaba, el Estado logró construir una nueva base de consenso social, que se había perdido después de la primera guerra mundial, como resultado inmediato de la desconfianza en la razón como llave para la felicidad humana (Kosonen, 1992: 131-137).

El nuevo consenso que adquirió el Estado implicaba reconocer la incapacidad del proyecto de modernidad para llevar al hombre a un mejor modo de vida. Mientras el Estado de bienestar logró que la sociedad pudiera seguir confiando en el esquema capitalista, garantizando los servicios de educación y salud, básicamente, los problemas sociales y el desencanto hacia el proyecto de la modernidad fueron más o menos manejables. Sin embargo, en la década de los sesenta se hizo evidente el agotamiento del Estado de

bienestar y la idea exaltada del progreso llegó a su fin (Ibarra, 1990: 21).

Pronto se manifestó una crisis generalizada. Esta crisis hallaba explicación en la desigualdad social en la que había desembocado la industrialización pregonada como fuente del progreso, así como en la irracionalidad de los conflictos bélicos regionales de la llamada guerra fría y en la rápida carrera armamentista, factores que provocaron un gran escepticismo hacia el futuro.

Este escepticismo de la población se reflejó en un desencanto manifestando hacia las instituciones del Estado y, por tanto, hacia los partidos políticos y las votaciones como elemento legitimador de los gobiernos.

En ese momento por ejemplo, cuando comienza a gestarse una fuerte abstención electoral y una escasa participación de la sociedad en la vida política en general; aunque también surgieron fuertes movimientos que buscaban imbuir nuevos valores en la sociedad, cuestionando duramente el orden establecido. Estos movimientos implicaron un grave problema para el Estado y mostraron la necesidad de construir nuevas relaciones entre el poder y la sociedad (Kosonen, 1992: 60-64).

1.2. EL ESTADO BENEFACTOR EN LA DÉCADA DE 1970

Durante la década de 1970, la aguda crisis económica tuvo como consecuencia la ruptura del consenso político que había permitido la continua extensión del modelo de Estado de bienestar durante los años de la posguerra.

El paradigma keynesiano se desquebraja debido a una combinación compleja de causas en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompen ante el triple embate de las demandas, los apoyos a la formación privada del capital y el sostenimiento de los apoyos bélicos. Los recursos destinados a gastos sociales comienzan a escasear por cuanto aumentan las resistencias de la sociedad civil a pagar más impuestos y porque compiten con demandas de alta prelación política (Ibarra, 1990: 21).

Un resultado de esta situación fue el protagonismo administrativo del Estado porque desajusta los desequilibrios institucionales de la sociedad y el mercado, en vez de armonizar los conflictos de una sociedad mercantil, los exacerba e impide que las fuerzas sociales de paz y progreso a saber de las fuerzas del mercado funcionen de manera apropiado (Uvalle, 1997: 105).

La vida de la sociedad es afectada por el intervencionismo del Estado, porque fueron muy altos los gastos en materia económica, lo que estimuló altas tasas de inflación, estancamiento e ineficiencia gubernamental. Es decir, el Estado benefactor entró en crisis porque gastaba más de lo que recaudaba vía impuestos. Además, surgen problemas por los fracasos y promesas incumplidas por el Estado asistencial (Villarreal, 1993: 210). La crisis del Estado no sucede de forma aislada o independiente, se produce en un ámbito internacional en que se manifiestan importantes cambios generados por la economía.

Una vez que el Estado benefactor manifiesta su incapacidad para cumplir los imperativos que lo habían llevado a un periodo estelar durante 1945-1970 tales como el logro de tasas de crecimiento económico, de ocupación plena (Clause, 1992: 77-78). La falla fundamental del Estado Benefactor fue haberse apoyado en el exceso de gasto y en un financiamiento inflacionario, inhibiendo con su excesiva regulación y burocracia la generación de inversiones y empleos productivos.

Su desviación consistió en desarrollar las políticas distributivas sobre la base de orientaciones globales y grandes burocracias. Es decir, plantear soluciones generales para atender reclamos puntuales y específicos de grupos sociales regional y económicamente heterogéneos y diversos (Offe, 1992: 79).

El resquebrajamiento del viejo Estado proteccionista benefactor en unos países (Estados Unidos e Inglaterra), o la crisis del Estado oligárquico en otros, en los años setenta, entra de la mano con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico en los años ochenta a partir de la aplicación de los programas de ajuste (Offe, 1992: 80).

La crisis económica, política y social del modelo neokeynesiano y el Estado benefactor en todos los países de Occidente, tanto desarrollados como en desarrollo, se encontró en los años ochenta con el resurgimiento del liberalismo conservador arropado en las modernas teorías de la economía de la oferta, las expectativas racionales y el Estado mínimo.

Sobre esta crisis cabe destacar algunos puntos centrales, en las que hay acuerdo entre autores e ideologías diversas:

1.- El Estado benefactor keynesiano fue en los países capitalistas la configuración institucional que permitió soldar la relación entre la naturaleza competitiva e individualista del capitalismo y la exigencia igualitaria y participativa de la democracia al superar la tensión existente entre las necesidades de la acumulación y las demandas sociales de las organizaciones laborales y los grupos mayoritarios.

2.- *La conformación y consolidación del Estado benefactor en todas sus variantes estuvo ligada, a un ciclo de auge, de expansión y crecimiento económico excepcional que correspondió a la recuperación de la posguerra, a la conformación de un sistema internacional cuyos circuitos financieros y comerciales, normados por organismos como el FMI y el GATT, que se caracterizaron por la certidumbre económica y la estabilidad de los tipos de cambio y tasas de interés*

3.- *La crisis de la racionalidad administrativa del Estado benefactor, que se manifiesta desde los años setenta, responde en cierta medida a su exitosa gestión en dos sentidos: 1) en la medida en que las políticas estatales estimularon la producción por el lado del fortalecimiento de la demanda, la capacidad de la producción encontró límites estructurales, terminando por generar inflación e incrementos de costos que desalentaron la inversión privada y, de alguna manera, desplazaron del mercado a la esfera de los particulares (Offe, 1992: 83-88).*

4.- *La dinámica del Estado benefactor estuvo ligada al desarrollo de la industria, a la interlocución de los sindicatos y con los partidos de masas como actores políticos centrales; pero el surgimiento de los nuevos movimientos sociales y la diferenciación interna de los obreros, rompen la homogeneidad social, destacando la presencia de nuevos actores sociales (Offe, 1992: 90).*

Con todo, el Estado benefactor supuso cambios y avances difíciles de suprimir como son la extensión de los derechos individuales y colectivos al bienestar social, que modificaron el sentido del conflicto social al reconciliar la economía de mercado con la democracia y los derechos sociales. La fuerza de estos derechos es tal que se necesita algo más que el neoliberalismo para acabar con ellos (Offe, 1992: 91-92).

Está última crisis, visible en el hecho de que el Estado gastaba más de lo que invertía, contribuyó a alimentar las dudas sobre su legitimidad, pues la imagen que daba a la población era la de ser poco eficiente (Habermas, 1989: 75).

Los estados del bienestar están dejando rápidamente de ser la solución viable a los problemas sociopolíticos generados por las sociedades capitalistas tardías, porque los sistemas de vida social y económica ya no se armonizan con las exigencias del sistema político administrativo en los últimos años del siglo XX.

La intervención estatal y la regulación misma pasan a hacerse problemáticas. Los sistemas ligados al estado del bienestar engendran más fracasos, resistencia social y conflicto político del que pueden resolver; las propias estrategias para el manejo de crisis empleadas por el Estado del bienestar se ven sometidas a nuevas formas de tendencia a la crisis.

Por una parte las políticas y actividades administrativas del Estado del bienestar se ven contrefñidas y limitadas en los Estados Unidos e Inglaterra, por la dinámica de la esfera de producción económica. Se supone que las políticas del Estado del bienestar se encuentran negativamente subordinadas al proceso de acumulación capitalista (Offe, 1992: 93).

Los administradores tienen auto-interés en otorgar un trato preferente a la economía capitalista, ya que el funcionamiento saludable de este subsistema económico es una condición crucial para la lealtad de masas al Estado. Insiste Offe en que los sistemas capitalistas del bienestar sólo, pueden legitimar sus relaciones de mando y obediencia en un grado muy limitado. De ahí que el Estado del bienestar se vea atrapado en una contradicción adicional; cuanto más se centran sus planes sobre los sistemas de socialización y vida económica, más tienden de esas esferas como heterónomos e ilegítimos (Offe, 1992:108-110).

En resumen, la crisis de la racionalidad administrativa del Estado benefactor, que se manifestó desde los años setenta, respondió en cierta medida a su exitosa gestión en dos sentidos: 1.- En la medida que las políticas estatales estimularon la producción por el lado del fortalecimiento de la demanda, la capacidad de la producción encontró límites estructurales. 2.- Lo anterior terminó por generar inflación e incrementos de costos que desalentaron la inversión privada y que de alguna manera desplazaron del mercado a la esfera privada.

Por ejemplo: en Finlandia a mediados de la década de 1970 se fundieron varias tendencias sociales que dieron lugar a un nuevo periodo en la historia del sistema político y del Estado benefactor finlandés. Los años cincuenta y los primeros de los setentas fueron tiempos de recesión económica (Siisiainen, 1994: 223).

1.3. EL NEOLIBERALISMO EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA

Las contradicciones entre la propaganda y la realidad del neoliberalismo se pueden localizar en el origen mismo de esta corriente. Adquirió impulso a raíz de la crisis económica mundial de 1972, cuando se registraron fenómenos de inflación y estancamiento en las naciones más desarrolladas.

Desde entonces, los neoliberales adoptaron como eje de su reflexión y crítica el papel del Estado como regulador de la economía. Su propuesta consistió en "voltear" el modelo keynesiano, que en Estados Unidos tuvo durante muchas décadas como paradigma. En Gran Bretaña las tesis neoliberales se fusionaron con el neoconservadurismo y produjeron la mezcla explosiva del thatcherismo (El Financiero, 1993: 6).

Las tesis monetaristas que tienen como firme defensor a Milton Friedman, en la década de 1970, sostienen que la principal fuerza independiente que determina los cambios en la demanda de bienes, servicios y activos, es la fluctuación de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria (Villarreal, 1983: 15-16).

La teoría monetaria se compara y contrasta con la doctrina keynesiana o "nueva economía" convencional, que destaca las modificaciones en los gastos de inversión autónomos, incluidos los gastos de capital y el presupuesto del pleno empleo, como el motor principal del gasto total.

De conformidad a lo expuesto, consideran que los cambios en la oferta monetaria constituyen la mejor medida del estímulo o de la restricción monetaria. En términos económicos, los monetaristas se orientaron ante todo a la eficiencia del aparato productivo sustituyeron el crecimiento como valor central frente a conceptos como desarrollo o bienestar social, y han sido incisivos y hasta obsesivos en el dogma del control inflacionario (Habermas, 1989: 128-132).

Proponen que una política de estímulo monetario moderado, constante y persistentemente aplicada, compatible con las necesidades de crecimiento a largo plazo de la economía, redundará en un grado mayor de estabilidad económica que una política activista de afinación sutil, basada en estimaciones del porvenir.

Por último afirman que la economía es altamente competitiva; por tanto, no son ni deseables ni eficaces las directrices o los controles en materia de precios y salarios. Argumentan que la creación de ingresos, los precios y las tasas de interés responderán al cambio monetario, y que el crecimiento monetario estable y moderado inducirá un alto grado de estabilidad económica que llevará a un crecimiento económico real (Sprinkel, 1978: 27-28).

El ideario monetarista se reduce a una serie de recomendaciones o reforma económica como son: las cartas de intención del FMI, aplicadas puntualmente por las naciones latinoamericanas. La visión estratégica sirve para que las tesis monetaristas adquieran una dimensión geopolítica, al presionar internamente a las naciones dependientes.

En otro orden de ideas, Las tesis neoliberales alcanzaron su auge en Estados Unidos y Gran Bretaña, encabezado por los republicanos de Reagan y los conservadores de Thatcher. En ambos países, junto con la promoción de la privatización a gran escala de empresas públicas (transportes, minas, y comunicaciones (Kliksberg, 1993: 6).

Con estas medidas, los neoliberales en el poder impulsaron un viraje hacia los valores que dieron cuerpo a la llamada "nueva derecha". En esencia, tanto Reagan como Thatcher, coincidieron en la necesidad de reducir el gasto público orientado a los servicios sociales, impulsar la iniciativa privada, apoyar el libre comercio,

disminuir la carga impositiva en forma selectiva (Villarreal, 1993: 17-18).

De conformidad a lo expuesto, el neoliberalismo supone una mayor apertura y liberación al mercado internacional, reducción del gasto público y del déficit presupuestal, devaluación, escalonada o en deslizamiento y límites al crédito. Es también la disminución de la intervención del Estado en la economía y el fin de los subsidios a los empresarios y a los trabajadores en proporciones diferenciadas en función de los momentos específicos de la lucha de clases.

El neoliberalismo es una necesidad o por lo menos una variable dependiente y una derivación de la internacionalización de los grandes capitales a escala dominante y hegemónica en la dinámica de grandes desarrollos tecnológicos que permiten tasas de productividad nunca antes vistas (Rodríguez, 1992: 103).

En este contexto, la filosofía del neoliberalismo enfatiza el individualismo, en el sentido del egoísmo utilitarista de Adam Smith, donde las acciones independientes y promovidas por el interés personal de cada individuo conducen a un óptimo social (Villarreal, 1993: 292).

Se optimiza el bienestar de los agentes económicos y la eficiencia en la asignación de recursos a la producción y al consumo, como si una mano invisible guiara indirectamente a productores y consumidores hacia el bienestar social general, en un marco de

mercados competitivos donde las señales de precios de mercado reflejan los costos y beneficios sociales.

Para el neoliberalismo el mecanismo de precios de libre mercado es necesario y suficiente por sí solo para garantizar la óptima utilización de los recursos, el bienestar social y el crecimiento con pleno empleo. El desarrollo se alcanza finalmente bajo la rectoría del mercado como el mejor método para promover el crecimiento sostenido, el pleno empleo y la equidad social.

En esta tesitura, el Estado debe concretarse a ser un simple gendarme y no intervenir en la economía ni en ningún otro aspecto de la vida económica o social. Los problemas se corrigen a través de los mecanismos de precios de mercado, por lo que la intervención del Estado es incapaz de resolverlos, en todo caso, su participación los puede agravar porque agrega nuevas distorsiones al mercado libre.

El nuevo Estado debe contar con nuevas teorías que permitan interpretar la crisis que se vive actualmente y que recuperen políticas efectivas para salir de ella. La solución no está en regresar al Estado policía o vigilante del libre mercado, ni en un Estado más grande, sino en un nuevo Estado cada vez más democrático en lo político y más racional en lo económico (Villarreal, 1993: 293-294).

Los problemas se corrigen a través de los mecanismos de precios de mercado, por lo que la intervención del Estado es incapaz de resolverlos, en todo caso su participación los puede agravar porque agrega nuevas distorsiones al mercado libre.

En la perspectiva neoliberal el Estado debe tener una política económica pasiva, esto es, no debe intervenir para regular la actividad económica. El único papel del Estado es poseer el monopolio en la emisión de dinero y dejar que la oferta monetaria crezca a una tasa constante.

Bajo el neoliberalismo la política sectorial y microeconómica no existen porque constituye una intromisión en el "correcto" funcionamiento económico que provee la "mano invisible". De haber intervención, está sólo produciría ineficiencias.

En el modelo neoliberal se acepta la distribución del ingreso como dada y los problemas de la pobreza extrema no se atienden, ya que finalmente el mercado debe resolverlos. Se apela en tal caso a la filantropía privada para mitigar los problemas de pobreza. Según el neoliberalismo, la simple y total apertura al comercio internacional es necesaria y suficiente para optimizar la producción y el bienestar de un país.

Para el neoliberalismo, en el proceso de producción el capital y el trabajo son simples factores de la producción que se relacionan a través del propio mercado, para generar por un lado la producción de

bienes y servicios y por el otro el intercambio en el mercado (Villarreal, 1993: 295-296).

Los consumidores participan en éste a través de su gasto y el gobierno no existe como agente económico. Con respecto al empleo, el neoliberalismo señala que sólo hay desempleo friccional, originado por el tiempo que toma a los trabajadores acomodarse en un nuevo empleo.

El desempleo en el corto plazo es entonces voluntario y la política económica activa del gobierno es inoperante para reducirlo. A largo plazo se mantiene el pleno empleo ya que existe flexibilidad de precios de factores y de bienes finales.

Por lo pronto, en regiones como América Latina el neoliberalismo se enfrenta a fenómenos que no tiene capacidad de resolver: La creciente ingobernabilidad como producto de la crisis social y el agotamiento de la elite promotora del neoliberalismo son dos de los principales saldos (Kliksberg, 1993: 7-11).

A nivel mundial, los países subdesarrollados tienen dos problemas: uno crear empleo formal y otro elevar los ingresos de las familias que viven de empleos informales en los sectores pobres de la sociedad.

Los programas contra la pobreza, a pesar de sus bondades, no han podido resolver el problema estructural de la pobreza, derivado no sólo de la escasez de empleos suficientemente remunerados sino de la destrucción de modos de vida capaces de permitir un nivel de bienestar decoroso.

Los sistemas económicos de los países subdesarrollados presentan limitaciones cada vez mayores para extender los beneficios del desarrollo a toda la población. Por el contrario, la década perdida y las políticas de ajuste han abierto todavía más la brecha entre los que tienen y los que no tienen.

El problema de la pobreza constituye para los países subdesarrollados un verdadero lastre que impide el desarrollo integral y armonioso de estos países. Pero para poder resolverlo tenemos que reconocer plenamente que: la pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural (Olmedo, 1994: 148).

Junto con ellos, sus promesas de crecimiento, productividad y eficacia económica, de libertad e individualismo se confrontan casi a diario con una realidad de subdesarrollo que parece indicar justamente lo contrario: atraso económico, dependencia, improductividad y alta concentración del ingreso.

En los países latinoamericanos, donde las tesis neoliberales fueron aplicadas con un fervor más ortodoxo que en el de sus propios lugares de origen, se comienzan a revelar sus dramáticas consecuencias:

1.- El repliegue del Estado de la economía no ha consolidado un aparato productivo más moderno ni ha garantizado el crecimiento económico. El producto interno bruto de la región latinoamericana viene registrando una reducción paulatina; de 1991 a 1992, pasó de 3.5 a 2.4 por ciento. En contra de los años anteriores que una tasa de crecimiento del PIB por habitante mayor a un habitante mayor a 1 punto, en 1992, este índice se redujo a cinco (El Financiero, 1993: 8).

El costo de la aplicación del modelo, en términos de desigualdad social, es cada vez más evidentes en toda la región. Cifras de la UNICEF calculan que el número de pobres en la última década ascendió a 180 millones de personas.

En naciones como Venezuela, la cifra asciende a 80 por ciento de la población; en México se calcula que más de la mitad de los habitantes carece de lo que se considera indispensable. La otra cara de la moneda es más dramática: el nivel de concentración de riqueza se ha agudizado en forma inusitada, a tal grado que en nuestro país tres decenas de empresarios controlan alrededor del 80 % de la economía (El Financiero, 1993: 9).

La deuda externa, que permitió a la elite neoliberal conseguir el poder en toda América Latina, aún no arroja los saldos positivos que se intentaba presentar: en 1991, alcanzó 432 mil millones de dólares en toda la región; en 1992 tuvo un crecimiento de 3 por ciento. En países como México, que logró reducir cerca de 10 por ciento su deuda externa, esto se logró gracias a las privatizaciones de empresas públicas. La deuda externa privada sigue siendo un problema latente (El Financiero, 1993: 10).

4.- El gran saldo del neoliberalismo, como corriente económica que promueve la apertura de mercados y la formación de zonas de libre comercio, es el abierto contraste entre este discurso y las tendencias neoproteccionistas que se registran en el ámbito de bloques continentales y el intercambio desigual entre las naciones desarrolladas (Lerner, 1996: 55).

Esto es especialmente significativo en los países latinoamericanos. Nuestro país ha registrado un incremento significativo del déficit en cuenta corriente que se elevó de 13,500 millones de dólares en 1991 a casi 21 mil millones de dólares en 1992 (El Financiero, 1993: 11).

En países africanos los temas que preocupan directamente a los pueblos se relacionan tanto con su supervivencia cotidiana como con su lucha interminable contra las condiciones sociales de pobreza y subdesarrollo. Esas condiciones, sin lugar a dudas se agudizaron con el derrumbe de la situación económica y la disolución de las

estructuras de la administración en manos del Estado (Piam, 1994: 80).

Con la crisis de 1980 se inicia un proceso intenso de reestructuración que se caracteriza por un repliegue estatal y la reducción de aparato administrativo dando con ello una nueva fisonomía a la administración pública (SELA, 1993: 65-66).

Es claro que el Estado contemporáneo vive una crisis de legitimidad derivada, entre otras causas, de un agotamiento de la capacidad para ser funcional a la administración pública. A partir de este nuevo escenario, las administraciones públicas de la mayor parte de los países han iniciado procesos de modernización, entendida está como un proceso de rearticulación para mejorar el funcionamiento del aparato.

Esta transformación mundial que está en marcha, cuyo origen se debe, en gran parte, a los avances espectaculares en el conocimiento científico en el desarrollo tecnológico de las últimas décadas, ha propiciado enormes cambios en lo económico, en lo político y en lo social (Cardiel, 1994: 46-47). La cultura en todos sus componentes, ha sufrido modificaciones cualitativas. Nunca como antes el mundo había estado tan abierto e interrelacionado como ahora.

Se ha señalado que esta transformación mundial compacta las distancias y los tiempos, altera las demandas de materia prima y mano de obra, promueve una nueva división internacional del trabajo e impone nuevos imperativos de competencia y calidad que deberán

necesariamente ser abordados mediante el desarrollo de nuevos paradigmas que respondan cabalmente a dichas demandas.

Igualmente se advierte que los países que no se incorporen a este cambio mundial, mediante la modernización de sus estructuras económicas, políticas, productivas y educativas, estarán en riesgo de estancarse y, más aún, sufrir retroceso que repercutirán en la calidad de la vida de sus habitantes, al asumir un papel secundario y subordinado frente a las economías más avanzadas.

1.4. EL ESTADO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

Organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Naciones Unidas reconocen la relación causal que existe entre el aumento de la pobreza y las crisis políticas, por ello advierten que de fracasar los gobiernos en adoptar programas que busquen conciliar el progreso económico con el social, los órdenes democráticos seguirán amenazados por el potencial de levantamientos en respuesta a la incapacidad oficial para satisfacer las demandas necesarias.

Los desequilibrios político-sociales surgidos en 1991 son resultado de la explosión de descontento alimentado por las graves desigualdades en las regiones. Ejemplos claros se tienen en países

como Brasil, Venezuela y México, donde las políticas neoliberales se han aplicado con más crudeza (El Financiero, 1993: 12-13).

En este escenario, la tensa situación política y la crisis de gobernabilidad en las que se encuentran diversos países latinoamericanos, son claras advertencias de que la sociedad civil está cansada de la injusticia social, el autoritarismo y la corrupción de sus gobiernos.

Es evidente que debido a la crisis del Estado de bienestar y la ineficacia del modelo neoliberal como "medicina" para aliviar los males de las sociedades actuales, obliga a plantear la necesidad urgente de reformar al Estado para dar una respuesta satisfactoria a las demandas sociales.

En los últimos años del siglo XX las transformaciones geopolíticas de enorme envergadura han modificado lo que fue el escenario político predominante en todo el siglo. Se dan modificaciones de fondo en el campo económico (Cardiel, 1994: 48-49).

En este sentido, una profunda recesión cala hondo en las principales estructuras económicas mundiales, la cual ha generado olas de creciente desempleo, graves dificultades y propuestas casi imposible de imaginar hasta hace muy poco.

La democracia sistema elegido por las grandes mayorías avanza con marchas y contramarchas, pero al mismo tiempo estallan guerras y hay un dramático renacer de las xenofobias y los racismos. El desarrollo científico-tecnológico esta produciendo logros muy avanzados, pero resultan preguntas inquietas de la sociedad civil ¿cómo conciliar con dimensiones vitales los equilibrios ecológicos?.

Crece la pobreza extrema, aumentan impetuosamente las migraciones forzadas por la dificultad de sobrevivir, se multiplican los flagelos de hambre, las enfermedades ligadas a los complejos de desnutrición y el alfabetismo.

Un aspecto absolutamente alarmante en el ámbito mundial en gestación, es el de los grados de inequidad. Según la reconstrucción de la distribución realizada por la Organización de Naciones Unidas, en 1989, 20 % de la población era propietaria de 82.7 % del producto bruto y tenía 82,2 del comercio, sin embargo, ha disminuido en los últimos años. El Fondo de la Población de la ONU ha advertido recientemente sobre lo que este panorama global, está precipitando en el campo de las migraciones.

Su directora, Nafis Sadik, ha llamado la atención mundial sobre "la crisis humana de nuestra época", donde 100 millones de personas siguen emigrando con la finalidad de mejorar su nivel de vida, el doble que en 1989 (Fondo de la Población Mundial, 1993).

La realidad es que todavía se sigue excluyendo a mucha gente. Más de 100 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20 % más pobre se encuentra con que el 20 % más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres (PNUD, 1993).

Los tiempos son tiempos de avance y retroceso, de un nuevo sistema geoeconómico mundial, de inmensos dilemas, de extrema complejidad dada la internacionalización en todos los campos del planeta, de una poderosa incertidumbre a cerca del futuro.

Numerosos países están buscando respuestas, entre otros planos fundamentales, en el rediseño profundo del Estado ¿cómo convertirlo en un instrumento capaz de encarar con efectividad problemas de la magnitud y extrema dificultad como los que ya se mencionaron? ¿cómo reinventarlo? ¿cómo puede ayudar a producir entre otros aspectos, con eficiencia económica y competitividad las tan urgentes soluciones sociales?.

El tema excede totalmente a meras modificaciones en el interior del Estado. Se trata de recompensar todo el tema más amplio de la organización de la sociedad en su conjunto, de dar las máximas posibilidades a las potencialidades de la sociedad civil, de abrir plenos espacios de participación. En este escenario, la mayoría. a nivel internacional exige dar marcha a nuevos modelos de vinculación Estado-sociedad civil-mercado.

El panorama actual, lleno de esperanzas y temores por la amenaza de una absurda contienda universal por encontrar el punto de equilibrio para una razonable y justa coexistencia pacífica, internacional y nacional, nos ofrece situaciones alarmantes y aceleradas que tratan de configurar la imagen precisa de una nueva sociedad, con el advenimiento de nuevos valores o el fortalecimiento de los anteriores, o inspirada de justicia social, que puedan servir para aliviar las tensiones sociales, o en su defecto, para crear nuevas y difíciles situaciones (Kliksberg, 1994:19-22).

Las nuevas técnicas las más adelantadas en manos de los países más desarrollados han complicado el desarrollo social y económico de los países más débiles. El progreso técnico tal como se desenvuelve en sus formas superiores, no es nada halagüeño para la humanidad, sino una amenaza. Se supera ingeniosamente la tecnología. Tal parece que a cada adelanto en los cuadros de la ciencia y en la técnica, se provocan graves desigualdades entre los estados.

Requerimos en términos de Kuhn, "de una nueva revolución científica y fórmulas políticas que sean una opción alternativa ajustada a la realidad, para transitar mejor por el ciclo de cambios económicos tecnológicos, políticos y culturales que caracterizan este fin de siglo, y arribar, así al venidero" (Kuhn, 1971: 175).

El encuentro con el nuevo paradigma gerencial parece ser una de las grandes direcciones para reinventar el gobierno. Este encuentro no debe producirse naturalmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma al servicio de los papeles que el mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales (Haywood, 1994: 189-192). Por ello, En los umbrales del tercer milenio la ciudadanía exige que debe reformarse el complejo aparato administrativo para que responda de manera más eficaz y económica a las exigencias de la vida moderna.

El mundo actual no sólo se caracteriza por la crisis de los modelos socioeconómicos, como el socialismo real, sino por los paradigmas teóricos de la economía y el Estado. La crisis de los paradigmas obliga a innovar los paradigmas modelos de pensamiento y análisis de soluciones universalmente reconocidos que se construyeron durante casi un siglo. Sin embargo, son actualmente objeto de la más profunda revisión.

Es posible que en el siglo XXI se construya una nueva sociedad muy distinta a la que ha caracterizado al siglo XX: Las reformas en el papel del Estado, su nuevo modelo de interrelación con la sociedad, el protagonismo fundamental de esta última a través de mecanismos de participación activados de nuevo cuño, son algunos de los horizontes hacia los que parecen dirigirse las grandes tendencias perceptibles (Metcalfe, 1994: 235-237). Por ello, a fin de siglo la reforma del Estado es un proceso internacional que claramente avanza a través de diferentes modalidades.

En el mundo social la cuestión del Estado y su relación con la sociedad, así como con el mercado es una de las temáticas más debatidas durante todo el siglo XX, siendo objeto de múltiples interpretaciones, producto de las propias transformaciones mundiales.

CAPITULO DOS

LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS METAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

2.1. CONTEXTO

La sociedad mundial vive tiempos de cambio y transformación en los últimos años de la década del siglo XX, por ello debemos entender que el Estado se debe reformar para lograr sus objetivos de respuesta con mayor equidad a los retos del cambio. La política social es uno de los mecanismos que fortalecen la identidad entre el Estado y la nación. Es un instrumento privilegiado que puede cambiar para dar cause a la diversidad de grupos, regiones y culturas que integran cada país.

Hablar de una reforma es hacer referencia a un conjunto de adecuaciones, modificaciones, simplificaciones, supresiones y otros cambios que conducen a una readaptación. Esta idea supera la de una simple adopción de medidas correctivas como también se ha tipificado la reforma, misma que adquiere inmensas proporciones cuando se aplica a una organización de por sí compleja como el Estado (Villarreal, 1993: 246-247).

La reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto amplio y más restringido que el de la reforma administrativa. El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras

la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales.

El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado (Oszlak, 1994: 57).

Si una reforma significa reconsiderar, revitalizar, reorganizar, redistribuir y reordenar, no siempre tiene como propósito una transformación radical, de ahí diferencias con otros conceptos de cambio (económico, político y social). De tal suerte que la internacionalización de los gobiernos en los últimos años del siglo XX deben conllevar una agenda de reformas de la administración pública que resulte diferente a la que ha caracterizado a la mayoría de las reformas anteriores (Oszlak, 1994: 58-63).

José F. Santillán, dice " cuando utilizamos el concepto reforma para señalar algún proceso en marcha en el ámbito de las instituciones públicas, surge, como imagen intuitiva, la referencia a un proceso que proviene del vértice de la pirámide política con el propósito de adecuar la estructura y el funcionamiento del aparato de gobierno a una nueva realidad o de imprimirle una cierta orientación a las transformaciones en curso" (Fernández, 1995: 47).

Entre las estrategias de reforma cabe destacar la descentralización, la privatización, el otorgamiento de contratos y la creación de organismos destinados a llevar tareas específicas. Estas deben tener como propósito reducir la interdependencia y por ende, la necesidad de coordinación gubernamental (Villarreal, 1993: 247).

En el ámbito internacional, el aumento de la interdependencia genera la necesidad de mejorar y elevar las capacidades de coordinación de políticas y de adaptar los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales. Sin embargo, no se ha entendido suficientemente que las reformas son necesarias para garantizar un manejo más eficaz de la coordinación de políticas internacionales (Villarreal, 1993: 248-249).

Si bien la coordinación de políticas constituye una de las tareas clásicas de la administración pública, es sumamente reducido el proceso que se ha logrado hasta estos momentos en cuanto al diseño de un enfoque sistemático y útil.

La tendencia de la internacionalización de los gobiernos ha cobrado fuerza desde la segunda guerra mundial. Aunque últimamente han crecido las dudas en cuanto a la eficacia de las instituciones creadas.

La magnitud de los compromisos políticos asumidos frente a objetivos cada vez más ambiciosos supera el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales y administrativas necesarias para alcanzarlos.

En el contexto interno, las reformas administrativas se han orientado principalmente hacia la reducción de la interdependencia mediante una mayor delegación de responsabilidades operacionales y una mayor división de las funciones gubernamentales entre las distintas organizaciones y organismos (Uvalle, 1997: 126).

El interés que existe por mejorar la eficiencia y reducir los costos en la administración de los servicios ha conducido a la aplicación de estrategias de reformas tendientes a dividir al gobierno en unidades más pequeñas y autocontenidas.

2.2. SIGNIFICADO DE LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma es un esfuerzo de adaptación, de persistencia, permanencia y búsqueda de regeneración; de ahí que en el ala crítica se condensan las demostraciones sobre lo perjudicioso de una reforma aplicada al Estado; sobre todo cuando éste da muestras de un distanciamiento con sus fines, de una sobreposición de sus medios y de una persistencia de un interés público particularista de las elites dominantes.

Es necesario no desconocer que la reforma, en tanto referencia de cambio, debe ir más allá de la simple adopción de medidas correctivas para inscribirse más bien en una de sus planteamientos como serían sus funciones de reorganización, redistribución y reordenamiento tanto del orden estatal como de sus relaciones con lo social (Fernández, 1995: 49).

En este sentido, las relaciones que guarda el Estado con la sociedad debe inscribir uno de los mayores retos de la modernización, pues de acuerdo a este planteamiento es preciso determinar si puede haber o coexistir una administración pública moderna, en un Estado tradicional.

El Estado es la organización de la sociedad y esta se reconoce únicamente en el Estado. En consecuencia las reformas impactan a los individuos, grupos y organizaciones sociales. Las reformas pueden modificar la vida del Estado sin violentar su esencia y principios.

En materia política, las reforma del Estado permiten ampliar la flexibilidad y capacidad de adaptación de los sistemas políticos. En este punto, los estados a nivel mundial deben continuar por la senda de las reformas, único medio que permite de manera razonable y efectiva para enfrentar los retos y desafíos.

Esto significa ir al encuentro de la vida democrática y desdoblarse en la democracia para evitar el aniquilamiento de los opuestos y lograr mediante la asequibilidad, la convergencia de esfuerzos, ideas, proyectos y pasos institucionales que garanticen los acuerdos de una mayor convivencia política.

A través de las reformas, la mayoría de los países a nivel internacional necesitan crear, nutrir y fortalecer nuevas capacidades de gobierno que se traduzcan, como dice Samuel Huntington "en un pacífico por ende gradual y generalmente negociado- aumento de la libertad, justicia, equidad, democracia y responsabilidad en la política" (Uvalle, 1996.: 50). La eficacia de las reformas sólo se acredita en los hechos.

La reforma del Estado en un orden mundial tiene que dar cabida a más representación política, a más sólidos contrapesos en el interior del régimen político, a un mayor carácter público del proceso de gobierno y dar vigencia real y formal a la descentralización política para fortalecer los gobiernos locales, las relaciones comunitarias y el desarrollo regional.

Es una reforma que debe orientarse a transformar el poder por medio de la distribución, evitando la acumulación del mismo. Es sabido que el poder ingresa a ley de los rendimientos decrecientes cuando pierde capacidad de movimiento y cuando las inercias de la centralización retrasan los cambios sociales, políticos y económicos (Uvalle, 1997: 129).

La reforma política tiene que tocar los puntos neurálgicos de los tipos de régimen a nivel internacional. Esto implica definir una nueva relación institucional entre el poder Ejecutivo y Legislativo; donde los gobiernos locales sean aceptados como centros de poder, no sólo como meras instancias para administrar servicios públicos. Esto significa dotarla de reglas de certidumbre que contribuyan a la transición política para que tengan sustento institucional y abrir causas a la emergencia de nuevos movimientos sociales (Uvalle, 1995: 51).

En este contexto, un punto crítico para el estudio y diagnóstico de los problemas de cambio o modernización que presenta la actual administración pública, se desarrolla en relación con los mismos procesos de reforma del Estado contemporáneo, toda vez que

determinan los alcances de la misma administración pública como instancia ejecutora de las políticas gubernamentales.

Dentro de la reforma del Estado, es pertinente señalar que uno de los puntos fundamentales es el referente a la vida pública; si la vida pública caracteriza al Estado como el poder supremo que detenta y por la capacidad que tiene para dirigir lo heterogéneo de la sociedad, su esencia pública es la fuente que le inyecta vitalidad para realizarlo en concordancia con los valores del bien común.

En este escenario, la reforma del Estado debe tener como prioritario garantizar a la sociedad civil democracia plena que permita a los ciudadanos intervenir en las decisiones que toman los gobiernos y tener control de su destino, ya que la estructura básica de la economía mundial está cambiando (Fuente y Lumbreras, 1995: 14).

En síntesis, la reforma del Estado dentro de una estrategia global de desarrollo, al parecer debe poner en marcha toda una serie de modelos que permitan impulsar, promover y consolidar una política pública de bienestar social fundamentada en la reestructuración del cambio público, con una gestión en materia de justicia social que permita encontrar mejores niveles distributivos de la riqueza e incrementar la productividad de la economía con mejores niveles de vida.

2.3. HORIZONTE DE LA REFORMA DEL ESTADO

La historia indica que el Estado funciona mejor cuando hay un aumento gradual, pero relativamente constante del bienestar social, económico y político de la sociedad. Desde esta perspectiva dos desafíos tiene el Estado a nivel mundial a resolver: la lucha contra la pobreza y la crisis económica que origina ajustes y sobreajustes.

La reforma administrativa pertenece a la reforma del Estado. Un Estado más pequeño no es necesariamente mejor, a menos que sus organizaciones y los servidores públicos desarrollen habilidades para aumentar la oportunidad y eficacia de sus servicios; al mismo tiempo se liberen de la inercia, la apatía y la insensibilidad burocrática, a la que algunos expertos con sobrada razón califican de una cultura laboral carente de calidad y productividad.

La reforma del Estado debe ubicarse en un horizonte de temporalidad y realidad espacial. No significa que sea un proceso homogéneo. El común denominador de la reforma del Estado es la búsqueda de fórmulas capaces de acrecentar sus dotes de gobierno.

El nuevo perfil del Estado es producto de políticas de gobierno y se entiende de acuerdo con las transformaciones de la vida social. Significa que el Estado modifica su papel tradicional en los rubros de la producción y la distribución de los bienes y servicios. En condiciones de economías cerradas la actividad del Estado es clave para fungir como el rector de las mismas (Uvalle, 1997: 130-132).

El gran reto de la administración pública reformada es combinar, actuación legal, honestidad, imparcialidad de trato; pero también eficiencia y creatividad ante los variados y cambiantes problemas públicos y sociales.

Este ha sido un proceso fundamentalmente consistente en intentos deliberados por mejorar la gestión pública: la composición o asignación de recursos humanos, la racionalidad de sus normas estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías y el comportamiento de lo personal etc.

La transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad implica una externalización de la reforma. Esta deja de consistir en un proceso principalmente intraburocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser esencialmente un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben tratarse entre ambas esferas.

El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diferentes grupos, actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado (Cabreró, 1997: 24).

Tal como se practica actualmente en los contextos nacionales, más diversos, la reforma del Estado reconoce tres momentos, secuencialmente vinculados por la necesaria procedencia técnica de

sus respectivos objetivos. En primer lugar la transformación del papel del Estado; en segundo lugar la reestructuración y reducción de su aparato institucional y por último el recorte de su dotación de personal.

La reforma del Estado debe estar guiado primero y principalmente hacia la redefinición de las fronteras entre la actividad pública y privada, limitando el alcance de la intervención estatal. Una vez establecido el papel apropiado del Estado en cada esfera de actividad, el tamaño y composición de su aparato debe ser reducido en consonancia (Cabrero, 1997: 63).

Mitchell, propone que en lugar de buscar una definición del Estado que demarque una nítida frontera con la sociedad, debemos examinar los procesos políticos detallados a través de los cuales se produce está incierta, aunque poderosa distinción entre Estado y sociedad (Cabrero, 1997: 65)

Lind dice que el Estado se debe reformar para que sea catalítico. Es decir, en lugar de depender predominantemente de sus propios recursos, persigue sus objetivos actuando como un elemento dominante en coaliciones con otros estados, instituciones, transnacionales y grupos privados, sin renunciar a su identidad distintiva y sus objetivos específicos (Cabrero, 1997: 68-69).

Al igual que un catalizador, esta clase de Estado busca ser indispensable para el éxito o dirección de coaliciones estratégicas particulares, permaneciendo a la vez sustancialmente independiente de otros elementos de la coalición (Cabrero, 1997: 71).

La reforma del Estado debe tomar en cuenta los derechos y las actividades de estas instituciones, sin que pierda su soberanía normativa. Es decir, debe mantener su carácter laico y sin cerrar los espacios a las libertades políticas e intelectuales de los ciudadanos (Pérez, 1995: 39-40).

En esta tesitura, dentro de la reforma del Estado, la administración Pública en cuanto cara positiva del Estado, es el primer escalón para que la vida civil y ciudadana se vincule con la esfera del gobierno. Entendida como la vida misma de la sociedad, la administración pública tiene hoy desafíos públicos, políticos y sociales que obligan a revisar sus cometidos.

En esta perspectiva, el Estado debe contar con un nuevo papel prioritario que le permita articular las variaciones iniciativas que surjan en el mercado desde los sectores voluntarios y de las formas diversas de sociabilidad.

Para este fin el Estado moderno requiere un marco administrativo que haga posible la formación, la ejecución y el control de las políticas públicas inspiradas en el nuevo impulso participativo

que anima a la sociedad, fortaleciendo su capacidad de interactuar con ella; pero sobre todo es para gobernar la nueva complejidad.

Estos planteamientos son debido a que hoy en día se están desarrollando transformaciones substanciales en la geopolítica mundial, es decir, toda la atmósfera política que ha acompañado al siglo XX paulatinamente está siendo reemplazada por la nueva gestión pública.

Una de las conclusiones es que el próximo orden mundial no será una gran confederación o federación de países, sino una gran alianza de los grandes bloques continentales, que ahora se están formando.

De tal suerte, el futuro mundial que vemos organizarse y consolidarse con increíble rapidez, la verdadera soberanía se ha transferido al consenso universal sobre los principios que deben sustentar a todos los estados y naciones, ya que consideran legítimos el derecho a intervenir en aquellos estados nacionales que violen gravemente algunos de los aspectos que consideren inviolables.

2.4. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la sociedad liberal se constituye el Estado de derecho, por tanto el concepto de constitución es fundamental para entender los principios del propio Estado de derecho.

Carl Schmitt, dice "la moderna constitución del Estado burgués de derecho se corresponde en sus principios con el de la constitución del individualismo burgués, y tanto que se puede equiparar estos principios a la constitución y atribuir el mismo significado a las expresiones Estado constitucional y Estado burgués de derecho" (Uvalle, 1996: 33).

En el liberalismo, el Estado se considera como servidor de la sociedad; el mismo se controla rigurosamente y se somete a un sistema de normas jurídicas. Lo importante es que su condición de Estado no sea un riesgo para la vida ciudadana.

De ahí que se le responsabilice de salvaguardar las libertades civiles y políticas. Por ello es un Estado que se funda, en palabras de Kant según los principios de la libertad de los miembros de una comunidad, puede decirse que el derecho público que rige la acción del Estado se despolitiza, dado que no son su finalidad ni su contenido, sino un modo y un carácter de su realización (Uvalle, 1996:34).

En el Estado de derecho toda constitución moderna establece que las bases siguientes para regular la acción del Estado son entre otros por un principio de distribución: la esfera del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada (Uvalle, 1996: 35). Un principio de organización que sirve para poner en práctica el principio de distribución.

El Estado de derecho es también un Estado de justicia porque en él hay un control judicial de la administración. Es Estado de derecho cuando se le denomina imperio de la ley. Significa ante todo y en primer término, que el legislador mismo queda vinculado a su propia ley y que su facultad de legislar no es el medio para una dominación arbitraria.

Conviene destacar que en el Estado de Derecho la ley tiene una manifestación formal y otra política. La forma deviene de acuerdos dados en los órganos legislativos, donde se sigue un procedimiento para su elaboración. En el sentido político, la ley significa que se elabora en un órgano de representación y manifiesta una voluntad expresada, un mando a cumplir, y por tanto, es un acto de soberanía, dado que es elaborada por los representantes electos de la sociedad.

Por cuanto a la administración pública sus atribuciones y actividad quedan sometidas a la validez de las leyes. El poder de la administración queda sujeto a normas escritas que tienen como objetivo legalizar sus capacidades de realización.

2.5. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD

La organización del poder en la sociedad y el Estado liberal o Estado de Derecho tienen por objeto garantizar que la vida individual y la ciudadana se conjuguen atendiendo al principio de igualdad. Es una igualdad que tiene por objeto erradicar privilegios, quebrantamientos y posibles dispensas a favor de unos cuantos (Uvalle, 1995: 36). En este sentido, el concepto de ciudadanía, propia del Estado liberal clásico, apunta más a proteger a la ciudadanía confiriendo a la ley un carácter general.

Es en todo caso, un ordenamiento impersonal para asegurar los fundamentos de una sociedad que, como la liberal, recupera y reivindica la vida privada (derechos del hombre) como eje de una sociedad moderna y destaca la vida ciudadana (derechos del ciudadano) para hacer posible el cumplimiento de las condiciones políticas que favorecen la existencia de la economía de mercado.

En el mercado, el concepto de competencia es uno de los valores claves de la sociedad liberal. El mismo hay que ubicarlo en una sociedad donde el intercambio de valores económicos y valores

políticos tiene que efectuarse en el ámbito de mercados diferenciados pero interconectados.

La ciudadanía como concepto es una reivindicación fundamental al ubicarla también como modo de vida. Significa que estructuración del poder se sustenta en el ejercicio de la voluntad general; que la sociedad tiene en el parlamento su protección para evitar los abusos del Estado y que la administración pública tiene que concebirse como una fuerza positiva, constructiva y realizadora del bien común (Uvalle, 1995: 37).

La administración pública es un medio para la realización de la vida ciudadana, no un centro que se opone a la misma. La ciudadanía debe, de acuerdo con el liberalismo, encontrar en la administración pública un poder protector (no paternalista), un poder que se ocupa del ciudadano desde que nace hasta que muere.

La realización de la vida ciudadana es condición para que la sociedad liberal pueda desarrollarse (Uvalle, 1997: 137). Aún más, la vida política del liberalismo es la que da cauce a un logro más de la ciudadanía frente al Estado.

El ciudadano no sólo reclama derechos políticos, sino que demanda a la administración pública prestaciones en materia de salud, educación, vivienda entre otras necesidades. En tales condiciones el Estado debe asumir tareas relacionadas con el bienestar social.

La fuerza de la ciudadanía en el Estado social y democrático de derecho da como resultado un aparato de estado intervencionista. Debe cuidar el crecimiento económico, regular las crisis y al mismo tiempo garantizar la competencia de las empresas en el mercado internacional, así como los puestos de trabajo a fin de que produzcan excedentes.

En consecuencia, la administración pública desempeña además de sus cometidos esenciales y servicio público, cometidos sociales que tienen por objeto atemperar las desigualdades económicas y proporcionar una calidad de vida mejor (Uvalle, 1995: 38-42).

El bienestar individual y el colectivo tienen que considerarse no en una economía burocratizada y estatizada, sino en una economía social de mercado en la cual hay una corresponsabilidad de costos y beneficios. Se trata de una economía de la oferta donde los ciudadanos a cambio de recibir bienes y servicios públicos contribuyen con su esfuerzo, aportaciones y responsabilidad a crear mejores opciones de bienestar.

La administración pública tiene que acercarse aún más a la sociedad. Debe humanizar su quehacer operativo, así como el cumplimiento de sus cometidos políticos y sociales. Debe ganar consenso y legitimidad. Es decir, debe ser abierta, eficiente y respetuosa del interés común, es una necesidad para que la sociedad y el Estado no se separen (Uvalle, 1995: 43-44).

Esto significa, que la administración pública debe recuperar su ascendencia liberal, humanizada y positiva. Debe asimismo garantizar que tanto el mercado económico y político funcionen eficientemente para dar coherencia y consistencia a la sociedad de mercado.

2.6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA

Al acercarse la humanidad al final del milenio las crisis gemelas de autoritarismo y de la planificación centralizada socialista han dejado sólo a un competidor como ideología de validez potencialmente universal: La democracia liberal, la doctrina de la libertad individual y de la soberanía popular. Doscientos años después de haber animado las revoluciones norteamericanas y francesa, estos dos principios de libertad e igualdad han resultado no sólo duraderos, sino capaces de resurgir (Cardiel, 1994: 31-33).

El liberalismo y la democracia, aunque estrechamente relacionados son conceptos separados. El liberalismo político puede definirse como una regla jurídica que reconoce ciertos derechos o libertades individuales respecto al control gubernamental.

La democracia, por otro lado, es el derecho de todos los ciudadanos de participar en el poder político, es decir, el derecho de todos los ciudadanos a votar y a tomar parte en el poder político puede concebirse como uno de los derechos liberales, y de hecho, el más importante de ellos, y es por está razón que el liberalismo ha sido

históricamente asociado de modo muy estrecho a la democracia (Cardiel, 1994: 74-77).

En sus manifestaciones económicas, el liberalismo es el reconocimiento del derecho a la libre actividad económica y al intercambio económico basado en la propiedad privada y en el mercado. Dado que el término capitalismo ha adquirido tantas connotaciones peyorativas a lo largo de los años, se ha puesto de moda recientemente hablar de economía de mercado (Villarreal, 1993: 176-179).

Para el liberalismo, el mercado es el único y supremo juez de la producción. La producción consiste en sacarle a la gente el dinero del bolsillo mediante un hábil pregón; en cambio, no se puede considerar como producción económica la satisfacción de las más urgentes necesidades vitales sin con ella nada se gana.

En la práctica esto significa que, en lugar de las necesidades humanas y de su satisfacción, se introduce la noción de poder adquisitivo. Si el éxito del mercado se debe a que la escasez de mercancías produce un alza especulativa. El liberalismo desconoce la naturaleza de la ley económica. No tanto la ciencia económica liberal, como el liberalismo económico corriente que apela a esa ciencia (Uvalle, 1995: 44-48).

Ante el fracaso de los paradigmas de la planificación centralizada y el sobredimensionamiento estatal, nuestras sociedades han aprehendido en lo económico, que no existe mecanismo más eficaz para asignar recursos más productivos que el mercado, que sólo este incorpora a su dinámica la iniciativa y el poder creativo de la sociedad.

Ahora parecen ingenuas las premisas de los regímenes socialistas para organizar a la sociedad y a la economía sin los costos financieros del capital y de la incorporación de nuevas tecnologías que, por lo demás, nunca descendieron de la industria del espacio y militar, pero sí para la producción del bienestar social.

Hoy sabemos que la economía sigue siendo la disciplina de los recursos escasos para lograr fines determinados y que el mercado es el medio más eficaz para asignar los recursos productivos, pero no para distribuirlos socialmente.

De acuerdo a los fenómenos sociales a nivel mundial, todo indica que nos perfilamos a sostener un desarrollo económico que avance en el campo de la libertad política y económica, que conjugue eficiencia y justicia, crecimiento y distribución y que haga también compatible la participación del mercado y el Estado para que no se planteen estas nociones como excluyentes (Villarreal, 1993: 180-183).

El liberalismo moderno sigue siendo social y heterodoxo porque busca responder a los compromisos para los grupos desprotegidos y en desventaja y, sobre todo, para incorporarse al proceso de modernización económica que vive cada país.

Es social porque se compromete con los grandes valores de la cultura civil, lo que hace sustantivo a nuestro liberalismo en su capacidad para desatar su iniciativa de individuos y comunidades, para aumentar su bienestar y extender sus opciones de vida y lo que califica de social (Cardiel, 1994: 220-223).

En este sentido, para conseguir la madurez como sociedad se requiere de un liberalismo humanista que aliente al diálogo y la discusión, que admita al adversario, que sea tolerante con las ideas de los demás, que se conciba como capaz de adaptarse permanentemente a las nuevas circunstancias y de incorporar a su reflexión las premisas éticas de igualdad de su antiguo adversario el socialismo.

Los principios básicos del liberalismo político son: la democracia representativa, fundada en la soberanía popular, la cual dicta la norma fundamental que es la constitución y crea los poderes públicos que la sustentan. Las normas clásicas de una constitución liberal son la división de poderes y los derechos humanos, reconocidos y consagrados en las garantías individuales (Cardiel, 1988: 41).

El Estado de derecho constituye, por sí sólo una garantía básica para todos los habitantes del territorio nacional. El derecho garantiza la justicia y la seguridad de sus habitantes. La igualdad y la libertad deben ser los principios esenciales de todo orden social.

Sin embargo, la democracia en su forma moderna, es el modo de convivencia social y política que el hombre ha descubierto para dar reconocimiento y modos plenos de expresión a la persona humana.

Pero su sentido fundamental es la libertad, la cual se desenvuelve necesariamente entres dimensiones: la económica, la política y la cultural. Sólo un sistema político que garantice estas tres formas de la libertad puede llamarse una democracia.

La historia de la cultura no es sino el proceso mediante el cual el hombre ha descubierto su propia naturaleza y al hacerlo ha reorganizado todos sus modos de convivencia, para permitir su pleno desenvolvimiento.

La democracia y los derechos humanos son la forma de la convivencia social que permita exportar y extender la cultura y todos sus grandes beneficios. Esto es en el fondo lo que significa en que todos los países de la tierra reconozcan que la democracia es el modo más justo y legítimo de su convivencia. La internacionalización de la democracia y los derechos humanos los han convertido en un verdadero orden político mundial (Cardiel, 1994: 21).

La democracia es un régimen en que los derechos políticos se conceden y reconocen a todos los miembros de un Estado. Los derechos civiles, propiamente dichos, resaltan una condición necesaria e indispensable de estos derechos (Cardiel, 1994: 22-23).

Esto significa que la democracia no radica solamente en la elección de los funcionarios públicos y los titulares del poder político. Democracia implica participación en la reforma más amplia posible.

En la democracia liberal sólo el individuo cuenta. En la economía no debe existir ni la coordinación de los intereses individuales, conscientemente establecida, ni la planeación que imponga objetivos generales a la actividad individual. Por ello, Rousseu fue el primero en declararse contra esa democracia individualista. Dijo tajantemente que el interés social no es el interés de todos y que las cosas son muy diferentes vistas desde la sociedad o el individuo (Cardiel, 1988: 42-43).

Seguridad es el mantenimiento de las leyes, legalmente expedidas, lo que permite a todos conocer el límite de sus facultades, a ejercer sus derechos y gozar de sus posesiones. La justicia es la aplicación de la ley contra las presiones de índole, políticas o económicas, materiales como las amenazas, o simplemente sociales contra la depresión de grupos que usan su fuerza para avanzar el derecho de otros grupos o personas.

Todas las leyes se dictan dentro de la teoría democrática más estricta, en beneficio del interés público, de acuerdo con el criterio de la comunidad. La libertad política se consagra no sólo por la propia libertad cultural que es su condición previa e indispensable, sino también por las libertades de asociación, de manifestación pública, de petición a las autoridades y de votar a ser votado en las elecciones públicas (Cardiel, 1988: 44).

La libertad económica es fundamentalmente la libre disposición de los bienes económicos que cada uno posee, nadie puede imponerle a una persona lo que debe comprar o vender, lo cual implica libertad para dedicarse al comercio.

Para concluir este capítulo, podemos afirmar que en la sociedad moderna no se deben excluir la eficiencia y la democracia. La eficiencia debe evaluarse en contextos competitivos, de cara a las demandas ciudadanas y por la calidad para producir bienes y servicios en beneficio de la esfera pública.

La administración pública debe ser eficiente en un contexto en que las demandas de los grupos son competitivos, heterogéneas y plurales. Por ello la gestión eficiente es aquella en que la administración pública regula sin exceso, concierta con espíritu democrático, coordina sin control solayar grupos, instituciones y organizaciones civiles.

Fomenta sin pretensiones de convertirse en propietaria de bienes estatales, estimula a los agentes del mercado y se preocupa de que el bienestar social se logre reconociendo las ventajas de las iniciativas individual y comunitaria para combatir la marginación y los rezagos sociales.

La administración eficaz sabe escuchar, llegar hasta donde están las necesidades sociales, toma en cuenta la opinión de los ciudadanos, alienta la competencia política, respeta las oposiciones, no impone criterios burocratizados ni administrativos que lastiman la vida de la sociedad.

Se preocupa porque los individuos y las organizaciones públicas encuentren en ella una instancia que atiende y resuelve sus carencias, problemas y expectativas, de la eficiencia de la administración depende en gran medida la inteligencia del poder estatal.

Este es más legítimo cuando la sociedad lo acepta y lo reconoce por su aptitud para gobernar la vida pública y política. La administración legítima es respetuosa de las demandas y reglas liberales que institucionalizan la relación de la sociedad civil y el Estado. Es una administración sensible, flexible y moderna. La administración legítima no es tan sólo un ideal a conseguir, sino condición imprescindible para que el Estado gobierne bien.

El liberalismo es la cuna de la administración pública moderna. De los principios de la sociedad civil que son producto de la vida liberal. La administración pública extrae su razón social, política y pública. Se estructura como poder indispensable para garantizar la convivencia de la sociedad y se erige en una suma de capacidades que tienen por objeto fortalecer la vida privada, pública y social (Uvalle, 1995: 45).

Como poder realizador, constructor, transformador y conservador, la administración pública se rige por los principios de la sociedad civil tales como el respeto a los derechos del hombre y el ciudadano. La división de poderes, el cumplimiento de normas escritas, la vigencia del sentido de comunidad o asociación de la propia sociedad y de la preservación de las relaciones de dependencia y sociabilidad (Uvalle, 1995: 46).

El Estado eficiente no es el que tiene más poder nominal. Es eficiente cuando evita el estancamiento de la sociedad, remonta los índices críticos de la pobreza, estimula y apoya a los particulares y a las organizaciones sociales a fin de que se desarrollen en los marcos de la competencia abierta.

Si el liberalismo significa la valoración de la libertad, la defensa del derecho del hombre a la libertad, de un orden de la vida humana en sociedad en que ese derecho a la libertad privada que corresponde a la dignidad de la persona se respeta, se reconoce y se pone de fundamento del orden de la comunidad, entonces semejante

liberalismo merece una adhesión incondicional y, de todos los bienes, es el que debe exigirse con mayor energía.

El liberalismo auténtico está fundado en el respeto a la dignidad personal del hombre. No posee una doctrina propia; la tiene en común con el individualismo. Sin embargo, tanto en el terreno de la política como en el de la economía, ha hecho historia la doctrina de la libertad.

La actividad política y práctica del liberalismo se dirigió en primer lugar contra la monarquía absoluta y luchó hasta alcanzar, al correr del tiempo, cierto derecho del pueblo a participar en los debates mediante representantes electos.

CAPITULO TRES

EL ESTADO Y LA SOCIEDAD EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

3.1. ESTADO CONTEMPORÁNEO

El Estado moderno contemporáneo en la última década del siglo XX, se ha caracterizado por ser escenario de incesantes y profundas transformaciones en el mundo, debido a que es la organización más importante de la vida moderna, ya que se encarga de cumplir fines de convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización.

Se reconoce su necesidad estructural, así como la tarea irremplazable que lleva a cabo de acuerdo con los fundamentos del bien común. Por ello, el Estado moderno debe entenderse como un sistema de capacidades creadas para cumplir con fines públicos.

En suma hablar de modernización es absorber cambios continuos para generar la transformación dentro de su interior para alcanzar un desarrollo autosustentado, por ello, el concepto de Estado moderno es por consiguiente una categoría histórica (Eisenstadt, 1992: 195-198).

Interpretando a Hintze, el desarrollo del Estado moderno transcurre en tres estadios: primero sus rasgos parten de la forma anterior del estado medieval, que siendo vigorosos, tienden a

desaparecer gradualmente; tal estadio es el de la construcción de su estructura y llega hasta la Revolución Francesa. El segundo cubre el siglo XIX y el tercero toca al siglo XX y se mueve hacia su desaparición (Guerrero, 1992: 20).

La clave del Estado moderno consiste en su plenitud para su desarrollo político, pero no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes no solamente de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas. El desarrollo político incluye la habilidad del Estado para encarar positivamente nuevos y diversos problemas, que son precisamente estimulados en su interior o por sus relaciones internacionales.

La modernización política consiste en la habilidad del estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas, su problema fundamental en términos de desarrollo político es mantener un crecimiento sustentado, nutrido por sus fuerzas interiores.

Los estados modernos están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, que no únicamente ha mesurado por criterios la capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional y sobre todo nivel de comunicación social.

El Estado moderno se distingue por el crecimiento económico y por el grado de desarrollo político alcanzado (Guerrero, 1992: 21). Es obra de cultura secular y laica que postula como premisa la fuerza de la creatividad y la transformación.

En este sentido, la sociedad moderna tiene como postulado básico la generación de capacidades encaminadas a construir diferentes tipos de instituciones. Al organizarse la sociedad en Estado se alude a los medios que se utilizan para articular el poder institucional. Es una institución y su poder se va a manifestar mediante la constitucionalidad y la legalidad (Eisenstadt, 1992: 200-210).

En esta tesitura, es una institución permeable a los ritmos y tiempos del cambio social y político protagónico de la historia, es decir, es fruto de las recolecciones políticas del mundo occidental (inglesa, francesa y norteamericana), por ello se ha consolidado como un poder ilustrado, civilizado para dar cumplimiento a diversos proyectos de vida. El Estado moderno se construyó durante el siglo XVIII y XIX, se consolida en el XX (Uvalle, 1996: 11). Las transformaciones del Estado no son secuenciales ni deterministas sino consecuencia de los sucesos políticos, económicos y sociales.

Su vida se encuentra inmersa en condiciones objetivas de poder, nada de lo que hace es ajeno al comportamiento del poder; este se transforma como estructura de poder para subsistir con creces y renovar sus capacidades, con el objeto de lograr que la vida social pueda ser más justa y próspera.

Ricardo Uvalle Berrones, indica "en la vida de las sociedades contemporáneas la tarea del Estado es de importancia creciente. Sin él la sociedad no tendría los apoyos y recursos que permiten desarrollar en cuanto un sistema productivo y distributivo. Para tal efecto, se elaboran y aplican políticas de gobierno que tienen por objeto atender, ordenar y solucionar problemas que son de interés público" (Uvalle, 1996.: 13-15).

Para la sociedad, el Estado es la organización que garantiza el desenvolvimiento de sus capacidades y talentos. Ningún aspecto de la vida social deja de atender el Estado para asegurar que sus condiciones de vida sean óptimas. La importancia del Estado es un asunto de carácter estratégico, pues sin él, no es posible que la vida individual y colectiva tengan elementos de realización.

La acción del Estado es indispensable para que los procesos vitales de la convivencia pública sean motivo de atención y apoyos. Los recursos del estado son un medio para que la vida de la sociedad se desarrolle en razón de objetivos que tienen fundamentación política y pública.

Sus tareas son de relevancia incuestionable y en esa medida, es la institución que, por sus atribuciones, tiene la capacidad para dirigir, coordinar y estimular las energías e iniciativas de la sociedad. Lo importante en la actividad del Estado es que no se convierta en una carga perniciosa para la vida pública. Su efectividad no depende de su volumen burocrático y administrativo, sino del modo en que es capaz

de articular los deseos de la sociedad y de cómo las organizaciones civiles son convocadas en la definición de las metas colectivas, a través de la cooperación entre las instituciones.

En resumen, el Estado es una institución conformada por fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales que como elementos importantes de su razón deben ser revisados y modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social. Su transformación institucional no es obra de caprichos ni modas, es decir, se debe a que tiene su propio horizonte, así como ventajas y límites (Uvalle, 1996: 18-22).

Su compromiso con los cambios deben derivar que siendo la organización política de la sociedad, tiene que asumir mediante sus instituciones los retos y costos que generan. Es importante entender al Estado no como un ente supremo que cambia, sino como un conjunto de redes organizacionales e institucionales en varios niveles que están en proceso de configuración.

El Estado reconoce la importancia de los mercados y no deja las políticas de bienestar en manos de las organizaciones no estables (ONG'S). Concibe el bienestar social no a partir de numerosas agencias gubernamentales ni de programas burocratizados, sino con base en lo que significa la economía del bienestar. Esta reconoce que el logro de los beneficios colectivos no implica renunciar al progreso individual.

En todo caso, es premisa del Estado procurar que la vida individual sea próspera para que la vida colectiva sea consistente y productiva.

El Estado contemporáneo respeta la vida privada, alienta la vida pública y finca en ambas la clave del crecimiento económico y el bienestar social. No se define asimismo como institución pública, sino que abre canales de participación y representación para que los grupos de la sociedad tengan oportunidad de opinar y deliberar en lo relativo a los asuntos públicos.

En este sentido, responde a la sociedad, reivindica la importancia de los espacios privado y público, toma en cuenta lo social para impulsar políticas orientadas a la búsqueda del desarrollo con equidad. No realiza todo ni pretende inhibir a la sociedad.

Considera que la sociedad es el espacio de creatividad, iniciativa y realización para fomentar la cultura empresarial y el trabajo productivo (Uvalle, 1998: 4-5). Es decir, es un espacio de recursos y organizaciones que deben aprovecharse con sentido público.

En la sociedad contemporánea, el Estado acredita su carácter cuando a través de acciones de gobierno y de una administración pública competente, crea las condiciones óptimas para su mejor desarrollo. En este contexto, gobierna y administra reconociendo que tiene recursos limitados, mismos que deben aplicarse con criterio estratégico.

No incurre en el diseño e implementación de las políticas distributivas, sino fundamentalmente regulatorias. Esto significa que en una etapa de mercados activos, abiertos e innovadores, alienta y respeta la inventiva empresarial como pieza fundamental para generar la riqueza material.

De tal suerte, reconoce la importancia de los mercados en la vida social. Destaca su utilidad e importancia para que la riqueza material sea producida por el concurso de los agentes privados y públicos.

Los mercados son sitios para conseguir ventajas individuales y organizativas. Son el lugar para que los individuos, los grupos, las empresas y las políticas de gobierno se combinen a favor de las condiciones objetivas de vida.

Para el Estado actual, la regulación efectiva de los mercados es tarea impostergable. Sociedad y mercado son punto de referencia que acredita su responsabilidad para cuidar el interés público. Sociedad y mercado articulan fuerzas productivas que permiten movilizar y multiplicar la riqueza material (Uvalle, 1998: 6).

La vida contemporánea se caracteriza porque la actividad del Estado en la sociedad rebasa los enfoques gubernamentalistas, para adoptar políticas públicas que tienen la ventaja de conjugar el esfuerzo ciudadano con los recursos del Estado.

En estos últimos años del siglo XX la sociedad contemporánea es más abierta y participativa ya que reclama sus espacios de realización y no acepta enajenación a favor del Estado. La recuperación de la vida pública a favor de la sociedad. Significa que el Estado tiene que revisar sus atribuciones, considerando que son útiles y necesarias. Es decir, la vida privada se revalora en sus potencialidades y capacidades.

En este orden, uno de los puntos fundamentales del Estado moderno es el referente a la vida pública. Si la vida pública lo caracteriza como el poder supremo que detenta y por la capacidad que tiene para dirigir lo heterogéneo de la sociedad, su esencia pública es la fuente que le inyecta vitalidad para realizarlo en concordancia con los valores del bien común.

En tanto que como ciudadano tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública, la cual significa que se desenvuelva más allá de su privacidad, es decir, ingresa a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales (Uvalle, 1988: 13).

Otro aspecto sobresaliente de la vida moderna es la distinción del interés privado y el interés público. Es una distinción que no contrapone a la sociedad con un Estado ni conduce a que éste se sobreponga a la sociedad. Es una distinción ajena de cualquier antagonismo y en cambio es reconocida como un elemento donde convergen las libertades civiles y públicas.

Ante esta nueva realidad mundial, el Estado moderno en su forma de bienestar, no es funcional para la sociedad moderna ya que las bases, procesos y alcance industrial de ésta se han alterado sustancialmente.

En efecto, se han gestado en ella cambios que alteran su modo y condiciones de vida, lo cual indica el fin de procesos de trabajos basados en la industria de chimeneas para dar paso a la revolución electrónica, la informática y la creciente innovación tecnológica en el siglo XXI (Uvalle, 199: 65-66).

En este sentido, el Estado moderno debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas de desarrollo, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales, la propiedad pública y en general reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones, ya que existe un consenso mundial a cerca de las funciones que debe desarrollar el Estado; o se trasladan a otras instituciones de la sociedad o se exige un mejoramiento.

En referencia a lo expuesto, la década de 1990 ha sido el espacio donde se han analizado y presentado propuestas para que el Estado moderno enfrente los desafíos del próximo siglo XXI, si consideramos que es una época de oportunidades, riesgos y opciones complejas.

3.2. LIBERALISMO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El liberalismo aparece para explicar y para justificar una transformación que se había dado en el mundo occidental, de la mayor envergadura, que la implantación del capitalismo. Esto significa que el liberalismo como doctrina no puede desvincularse del capitalismo. Es decir, el liberalismo es al capitalismo como capitalismo es al liberalismo. El liberalismo viene a conformar el panorama de la modernidad, en este sentido el liberalismo no es un adjetivo (Villarreal, 1993: 15).

En este contexto, el liberalismo es el resultado de la secularización del poder público, por ello se pasó de un Estado religioso, de un poder público originado en la voluntad divina a otro fundado en el pueblo. Del poder que convierte a los individuos en súbditos se pasa a otro que les concibe como ciudadanos, como titulares del poder, cuyos órganos constituidos por ellos deben beneficiarlos (Villarreal, 1993: 16)

Todos los liberalismos se caracterizan por el papel prioritario otorgado al individuo. Éste es el centro impulsor de la acción pública y de la vida social, política, económica, jurídica, administrativa y religiosa (Chanes, 1992: 81).

El liberalismo se manifestó de inmediato en el ámbito administrativo, en tanto la administración pública debería abstenerse de impedir el ejercicio de los derechos civiles y la práctica de la libertad económica. No obstante, se requería de una administración pública fuerte para garantizar su disfrute.

Hay un gobierno fuertemente intervencionista que exige una administración pública apta para asegurar las libertades políticas y económicas, en este caso el libre juego de la oferta y la demanda, el libre mercado y la ausencia de monopolios, contrarios al libre cambio, al mercado libre o a la libertad de comercio.

El gobierno, por conducto de su administración pública tenía las atribuciones consideradas como indispensables en todo Estado: ejército, justicia y finanzas. Existe un doble rasgo en el liberalismo administrativo: fijar las características de una administración pública poderosa y delimitar las intervenciones de los gobiernos.

La administración pública moderna es producto histórico de la sociedad liberal. El siglo XIX es el tiempo en que se acuña el concepto administración pública. Es la Revolución francesa el marco político en donde germina la administración pública, no sólo como actividad del Estado, sino como institución responsable de cumplir fines sociales.

Son los valores, hábitos, expectativas y objetivos de la sociedad los que influyen en la concepción que de ella se tiene. Son pues, los liberalismos políticos y económicos los que dan lugar a la formación

del Estado moderno y los que le confieren un sentido social a la Administración Pública.

Los fundamentos sociales de la administración pública tienen su punto de referencia en los siguientes elementos: en primer lugar su misión es cuidar a las personas y las cosas. Tiene en este sentido, un carácter positivo.

Su modo de existir no depende únicamente de las leyes, sino que estas organizan su forma de relación con los individuos. Su naturaleza social depende del tipo de asociación que se constituye y de las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos (Uvalle, 1995: 32).

Esto explica tanto las formas de gobierno como de los regímenes políticos. El interés público, suma de los intereses particulares, se integra con las necesidades y relaciones que los individuos tienen. Se constituye en el gobierno de la comunidad, ya que se considera como un medio para conseguir el bienestar social y el individual.

3.3. LA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTADO Y SOCIEDAD

El tema de la crisis del antiguo paradigma y el nacimiento de uno nuevo en lo relativo a la transformación de la administración pública tiene gran trascendencia histórica. En consecuencia, se considera que hace falta una revisión de todo el aparato conceptual a fin de integrar y proponer un paradigma en que se apoye la búsqueda del cambio en la administración pública, para determinar si ha habido errores de fondo y cuáles podrían ser las soluciones inmediatas.

Por ello, existe la urgente necesidad de revisar las ideas aplicadas implícitamente en los procesos de reforma, en diversos casos, sobre la naturaleza particular de lo que implica la reforma del Estado.

El nuevo paradigma de la administración pública dados por los valores de la gestión pública, (Gerencia Pública, Gerencia Social y Políticas Públicas) deberá plantear una ruptura frente al antiguo. Cambiar el aparato público no implica realizar transformaciones meramente formales, coyunturales o superficiales, sino realizar un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios históricos (Kliksberg, 1989: 87-88).

Se trata de modificar un amplio espectro de las relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización para hacerlas realmente eficientes (Kliksberg, 1989: 89-90).

Por medio del análisis del viejo paradigma (keynesiano) se llega a proponer que el cambio y la innovación son posibles mediante la articulación de instrumentos, herramientas y técnicas de aceptación universal que se puedan integrar en un nuevo paradigma con el propósito de analizar las tendencias actuales de la administración pública.

El Estado se ha ampliado a tasas de crecimiento que, en diversos casos, son superiores a la de las estructuras históricas-sociales. Esto significa un incremento en lo que podríamos llamar la presencia histórica relativa del Estado.

El proceso de estos últimos treinta años ha sido, con intermitencias y retrocesos, en dirección continua hacia un crecimiento de esa presencia y el Estado se ha convertido en un protagonista central de nuestra realidad.

Michel Crozier, señala "la cuestión, vista desde una perspectiva bastante real, no es sí el Estado debe intervenir o no en la economía; el tema es si tendrá la capacidad necesaria de gestión y de administración, para hacer frente a la inevitable realidad"(Avalos, 1993, p. 56).

El punto de partida es la idea de que no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto, si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos, tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concretar en ellos el esfuerzo reformista.

Sin embargo, por medio de la nueva gestión pública la administración pública deberá sustituir radicalmente con propuestas que las nuevas modalidades conceptuales en materia de planificación integran, una perspectiva de las dificultades y la complejidad de la ejecución.

El paradigma ortodoxo se caracterizó en su práctica administrativa por serias deficiencias de pensamiento estratégico, es decir, que el esfuerzo se dirigía a cuestiones tácticas operacionales.

Se trataba de introducir mejores metodologías de administración de proyectos en lugar de averiguar, por ejemplo, si eran válidos los que se estaban planificando esas metodologías; de informatizar en todos los casos, sin analizar previamente, si tenía sentido la existencia de los procesos computacionales; de simplificar procedimientos cuya razón de ser debería revisarse.

Esta es la tendencia que hace Yehezkel Dror, al describir como hacer más eficiente lo incorrecto. El nuevo paradigma en cambio, pretende hacer hincapié en puntos críticos y problemas sociales. Se concentra en temas como los modos de formulación, ejecución,

seguimiento y evaluación de políticas públicas fundamentales, el modelo de decisiones en las alturas del poder o la administración de las empresas públicas por el gobierno central (Avalos, 1993: 57).

En lugar de reducirse a tratar de modificar, desde el punto de vista microadministrativo, rutinas externas del funcionamiento de los distintos aparatos del Estado, el enfoque se centra en aspectos que se han identificado como estratégicos con relación a las metas nacionales prioritarias.

En este sentido, en el nuevo paradigma el rendimiento de las organizaciones públicas van a depender en gran medida, de los niveles de eficacia, eficiencia, calidad, excelencia y productividad alcanzados por los funcionarios. Otro punto de crisis es el constituido por la política tecnológica vigente en el campo de la administración pública.

En líneas generales, la política de producción y transferencia de tecnologías administrativas para el sector público ha generado la política tecnológica global de carácter deformado y dependiente, cuya crítica sistemática y superación se ha venido haciendo durante la última década del siglo XX.

Existe una ruptura fundamental entre esta actitud consumista del paradigma antiguo y la actitud modernizante que propone el paradigma nuevo. Esta última se funda en desarrollar la capacidad de investigación nacional para conocer debidamente los problemas de

organización propios y elaborar soluciones a partir de la capacidad de autonomía y la transferencia selectiva y crítica de desarrollos externos. Un ejemplo de crisis entre los dos paradigmas es el de la estrategia general de cambio.

La concepción del paradigma nuevo es diferente, pues ve la forma como un proceso de cambio social, que debe ser encarado como proceso político. La estrategia debe seleccionar esferas donde haya voluntad y viabilidad política para los cambios. El análisis debe incluir la identificación de fuerzas favorables y contrarias al cambio y el diseño de la táctica para actuar considerando a éstas (Villarreal, 1993: 110-113).

En el se deben poner de relieve problemas como el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana o comunitaria en la gestión pública, la creación de una estructura de apoyo que permita mejorar los procesos de elaboración de las políticas públicas, el desarrollo de sistemas de información en aspectos estratégicos y otros muchos asuntos

La administración pública aparece en estas condiciones con un perfil de diferencias muy notorias respecto al paradigma. Una de las fundamentales es que la Administración Pública no sólo aplica recursos, sino que administra políticas, que son más importantes en el funcionamiento mismo de la organización.

Por ello, los administradores públicos se deben concentrar en la fabricación de políticas públicas y no sólo en la gestión de los recursos organizacionales. La administración de políticas implica necesariamente adoptar un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una perspectiva a largo plazo, etcétera.

Las reformas administrativas que se han llevado a cabo en los países de América Latina, bajo el signo del nuevo paradigma, están trabajando con orientaciones casi opuestas (desde el punto de vista estratégicos) a las anteriores, basándose en esta visión de la naturaleza del problema (Lerner, 1996: 57-59).

La búsqueda de las posibilidades para el desarrollo de las organizaciones públicas ha llevado a considerar la posibilidad de generar nuevos paradigmas que rompan con visiones racionalistas extremadamente lineales.

En este sentido, el nuevo paradigma se deberá sustituir por un enfoque de carácter fundamentalmente heurístico. Se debe plantear así un nuevo campo que sea básicamente de experimentación y de búsqueda (Avalos, 1993: 58).

En síntesis, el nuevo paradigma debe orientarse a la constitución de organizaciones públicas acentuadamente flexibles, a diferencia de los modelos de carácter formal altamente estructurados que constituían el núcleo central del paradigma antiguo.

Se requiere trabajar con organizaciones estructuradas que definan problemas de jerarquías y de vinculaciones organizacionales, para dar mayor flexibilidad a una organización pública competitiva y eficiente.

Ahora bien, si la modernización de la sociedad significa antes que nada la diferenciación y desarticulación de las esferas de acción, como la privada y la pública, estos movimientos antimodernistas insistirían en preservar una totalidad tradicional de la vida. Como se dijo anteriormente el nuevo paradigma puede ser entendido como una crítica moderna de apoyo a la modernización (Avalos, 1993: 59).

Para llevar adelante los nuevos papeles del Estado y el modelo renovado de interrelación Estado-sociedad civil se hace necesario, tal como lo proponen D. Osborne y T. Gaebler, (principalmente en países subdesarrollados) ir más allá de los enfoques que se circunscriben en definitiva a más de lo mismo y pensar el problema desde nuevos planes de análisis.

Sin embargo, se están produciendo cambios en el campo de la administración pública (la nueva gestión pública), que tiene como finalidad reemplazar al antiguo paradigma.

La nueva gestión pública está siendo incorporada en la práctica por algunas organizaciones de avanzada, y les ha proporcionado claras ventajas competitivas. Su entrada en el área pública parece

más lenta, aunque ya tiene presencia significativa en algunos de los estados más modernos de nuestro tiempo.

El encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial parece ser una de las grandes direcciones para reinventar el gobierno. Este encuentro no debe producirse neutralmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma desde el Estado al servicio de los papeles que el mismo debería cumplir con los diversos contextos nacionales (Kliksberg, 1994: 34).

Papeles ligados, como hemos visto a la competitividad, el desarrollo, la democratización, la equidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación. Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado, del Estado inteligente que tengan como fin dar respuesta a las demandas sociales.

Kyosti y Pekonen "hacen énfasis en la falta de representación entre el gobierno y sociedad; por ello, proponen un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas. Turo Vortanen, resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas de información interorganizacional; Xu Zhenhuan, ve al mejoramiento de las coordinaciones de gobierno y empresas estatales como parte integral de las reformas por introducir" (Kliksberg, 1994: 30).

El problema de fondo es como optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial con redes de instituciones interrelacionadas que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escalas y la explotación de sinergias. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder.

En este escenario, el nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, conectado con la organización por memorándums, dedicado a planificar, apoyado en el organigrama, los manuales de normas y los procedimientos.

La nueva administración pública debe consistir en reinventar el gobierno, que significa dar el poder real a los clientes, a los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada orientación de servicio público, ajustándose a sus necesidades reales (Stuart, 1994: 189).

En este sentido, debe ser capaz de abordar frontalmente los problemas, muchos de ellos inéditos, que plantean los cambios en materia del papel del Estado, diseño institucional del mismo y posible contribución de las ciencias administrativas.

Se necesitan preguntas de una nueva calidad, que vayan más allá del pasado y de dogmas del presente, más allá de las ideologizaciones que partan de las problemáticas centrales que afligen a la mayor parte de las sociedades de nuestro tiempo.

En el nuevo paradigma el Estado debe abrir plenamente la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndum, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorecer la organización y expresión de la sociedad civil (Kliksberg, 1994: 37).

Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del refuerzo nacional se compartirán. El tema no pasa por el enfrentamiento entre inversión pública y privada, sino por cómo aumentar la inversión total de la economía.

Se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene porque estar y que promueva , apoye todas la vías de organización y desarrollo de la sociedad civil (Kliksberg, 1994: 38).

3.4. LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Uno de los aspectos sobresalientes y definitorios de la vida moderna es la distinción del interés privado y el interés público; no contrapone a la sociedad con el Estado ni conduce a que este se sobreponga a la sociedad. Es una distinción lejana de cualquier antagonismo y en cambio es reconocida como un elemento donde convergen las libertades civiles y públicas.

Lo privado en el mundo moderno concierne al lugar de la propiedad individual, a los procesos de intercambio, a las preferencias para hacer o no las cosas, al deseo de obtener beneficios y utilidades sin más límite que el respeto por los demás individuos.

En el espacio de lo privado se da la relación entre lo tuyo y lo mío; donde los particulares tienen derechos y obligaciones, para dar cuerpo a transacciones lucrativas, a la posesión de la propiedad y a la obtención de ganancias que pueden obtenerse con el concurso de los factores de la producción. Es un espacio de beneficios no compartidos que, sin embargo han de respetar la privacidad de los otros individuos.

En la sociedad moderna la connotación de lo público cobra especial relevancia. Corresponde a los planteamientos del movimiento liberal, conferir un lugar propio y definido a uno de los capítulos más sobresalientes de lo que es la vida común a saber: el espacio público (Uvalle, 1996: 72).

Lo público es la reivindicación de un espacio que estuvo adormecido durante los gobiernos monárquicos. Pero cuando la sociedad civil se consolida durante el siglo XVIII como sociedad moderna, lo público recobra su vitalidad como centro de convivencia, asociación e interdependencia de los ciudadanos.

Es a partir del concepto de ciudadanía que las relaciones entre la sociedad y el Estado se redefinen hasta estructurarse como entidades diferenciadas, pero no contrapuestas. Si algo caracteriza a la sociedad civil es que redefine el papel del Estado en relación a la etapa absolutista para evitar que la discrecionalidad y el abuso de la autoridad lesionen las libertades civiles y las públicas.

Si algo reclama la sociedad civil es que el Estado sea el servidor de ella. Por eso, la forma de estado que es consustancial a la propia sociedad civil es el Estado liberal tipificado más ampliamente como un Estado de derecho (Bobbio, 1994: 62).

La sociedad moderna se caracteriza porque en las fases de cambio intenso donde concurren factores internos y externos, la administración pública tiene que revisar sus modos de acción y optar por nuevos senderos que contribuyan a fortalecer la gobernabilidad democrática y la estabilidad política.

La responsabilidad moral, pública y política de la administración pública es propia a su razón de ser. En este sentido, tiene que constituirse en el espacio central donde se defina y articule lo que la

sociedad adquiere y desea, proyectos de vida los cuales destacan la modernización y el desarrollo político.

En este orden, en los tiempos actuales, en tiempos de transición, la gestión pública, tiene un lugar importante en el contexto mundial que se caracteriza por vivir con una apertura amplia, que derrumba imperios burocráticos y que, que con el empuje de la sociedad, sucumben por falta de adaptación al cambio y porque sus estructuras políticas y administrativas se han anquilosado.

El mundo real de la gestión pública es el gobierno en acción. Por tanto, y en una visión constructiva de la vida pública, se enlaza con los procesos de dirección consensada, es decir, con los procesos que tienen como sustento las tareas de coordinación que permiten a los grupos ciudadanos involucrarse en las decisiones públicas (Moreno, 1998: 60-64).

En consecuencia, el sistema de valores de la gestión pública contribuye a que el gobierno facilitador sea entendido como un gobierno emprendedor, tiene como premisa contribuir a que la sociedad, el mercado y la acción ciudadana tengan las mejores condiciones para procurar su desarrollo fructífero. La gestión pública en el gobierno promueve las fuerzas productivas de la sociedad a través de políticas, no de estructuras burocratizadas.

Sin duda, los rendimientos de la vida social y económica dependen de la efectividad de la gestión pública. Regularla, estimularla, apoyarla e impulsarla son propósitos de un gobierno que alienta las iniciativas individuales y la capacidad productiva de los ciudadanos (Uvalle, 1997: 139).

La gestión pública en una idea de gobierno facilitador, es un conjunto de medios de realización que enlazan capacidades institucionales en las cuales se articula la acción de los grupos ciudadanos con los recursos, la información, la organización y las tecnologías del gobierno para emprender la atención de los problemas y las demandas que necesitan de soluciones que conjuguen esfuerzos compartidos (Bustamante, 1988: 70).

En este contexto, no se refiere al rubro de los procedimientos o de las técnicas administrativas, sino que tiene como horizonte el cúmulo de problemas que afectan a lo diverso del público ciudadano. Es por tanto, un sistema de capacidades diseñadas, organizadas, implementadas y evaluadas que corresponden a contextos abiertos, plurales y democráticos.

Su carácter factual es producto de la interacción gobierno-ciudadanos, dado que en las mismas concurren expectativas, negociaciones, acuerdos y decisiones a implementar. Su naturaleza consiste en hacer y rehacer las políticas de gobierno, pues en esa medida se responde con oportunidad al cambio de escenarios que es propio de la complejidad de la vida pública.

La gestión pública juega un papel básico en la relación del gobierno con los ciudadanos. Más aún porque en tiempos de apertura y competitividad, los espacios públicos no son exclusividad de los gobiernos, también son reclamados por la acción organizada de los ciudadanos.

De ahí que la gestión pública sea la base del proceso abierto de gobierno, entendido como el acceso que los ciudadanos tienen para participar en la corresponsabilidad de los asuntos de interés público. Actualmente los patrones de la burocratización son inoperantes. La burocracia y las administraciones tienen que estar con las exigencias de los tiempos actuales.

Así, toca a los estados y a sus administraciones ser mejores; ser eficaces (Bustamante, 1998: 72-73). Les corresponde aumentar el grado de gobierno el cual consiste en que la sociedad transforma sus condiciones de vida en razón de lo que los estados realizan en su favor para conseguir el progreso, el desarrollo y el bienestar colectivo.

El supuesto de un Estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante las demandas y procesos de transformación de las sociedades con las que interactúan.

La gestión pública del Estado contemporáneo, entonces, tiene que contextualizarse desde una óptica distinta (Villarreal, 1993: 71). La etapa de los sistemas cerrados de gestión no tienen cabida en un mundo orientado por la publicación del poder.

Las decisiones unilaterales y autoritarias de las instituciones son reemplazadas por el vigor y la presión de las agrupaciones ciudadanas, que son más demandantes, politizadas, informadas y contestatarias; más activas, organizadas y emprendedoras.

El modelo de gestión pública que percibe la administración pública como prestadora de servicios supone conceptualizar de manera diferente a la tradicional, los propios productos de la administración. En el presente y de cara al futuro, la gestión pública se desenvolverá en realidades cada vez más turbulentas y complejas que dan vida a la fase de la posmodernidad (Chantal, 1995: 352).

Desde el ángulo de las condiciones y tiempos, la sociedad posmoderna entendida como una sociedad del conocimiento, se caracteriza por el predominio de la economía de los servicios, la revolución en la tecnología, las comunicaciones, la biotecnología, la inestabilidad, la incertidumbre, la ruptura de los contextos, el auge del comercio y las finanzas y el desarrollo sin precedente de la informática y la electrónica. Por su parte, la sociedad moderna tiene en el cálculo, la regularidad y la estabilidad de los sistemas la base de su desarrollo (Chantal, 1995: 74-75).

En consecuencia, los valores y contextos de la sociedad moderna y la sociedad posmoderna son distintos. En esa medida, la categoría gestión pública también tiene contextos, tiempos y valores distintos.

Referida a la sociedad posmoderna, se inscribe en los procesos en que el tiempo y el espacio se han transformado de manera importante, debido al impacto de las innovaciones científicas y tecnológicas, las aperturas externas, la globalización y la liberación de la vida social, económica y política, misma que se rige por intercambios y comunicaciones.

La gestión pública contemporánea enfrenta contextos inéditos. Su referencia es la mundialización de la política, la economía y la vida pública. Significa conducir, controlar, manipular, realizar. Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad. Por tanto, se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública (Bustamante, 1998: 70-73).

Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar. Se vincula con los cambios institucionales que las sociedades viven, como las reformas, las inversiones, las reconversiones y las re-estructuras.

La gestión pública no es lo administrativo, más bien se refiere al carácter estructural de la administración pública, para entenderla como una organización pública, con la complejidad que se vincula con la sociedad. La gestión pública alude a la vida pública, no a la pericia de las unidades privadas para ganar un lugar en los mercados (Chantal, 1995: 77).

En efecto, tiene que constituirse en el espacio institucional donde las demandas en competencia, el conflicto de intereses y las expectativas políticas de la sociedad, sean atendidas con base en los valores de la equidad, los criterios de imparcialidad y la acreditación de aptitudes que se traduzcan en más y mejor consenso, lo cual no significa unanimidad alguna.

La administración pública es el medio a través del cual el gobierno gana o pierde consensos. Es el medio que permite ganar la confianza de los ciudadanos, una vía para que se pierda. Si la administración pública no genera condiciones idóneas para que la confianza en las instituciones públicas sea amplia, estaría faltando a la responsabilidad de constituirse en el gobierno de la comunidad.

De este modo, se quebranta la lealtad ciudadana en las instituciones del Estado y el desencanto de los propios ciudadanos se muestra como señal de que sin confianza en las reglas de juego poco o nada se consigue (Cerroni, 1991: 74).

Lo importante en este sentido es que la administración pública, sin dejar de pertenecer al ámbito de lo estatal, sea más pública. El poder es ineficaz cuando la administración pública se encierra en sus reglas de funcionamiento sin rendir cuentas a la opinión pública. Es ineficaz si el proceso de gobierno sólo tiene un alcance introspectivo y omite las relaciones de la vida pública.

Un gobierno abierto es un gobierno de y para los ciudadanos. Rinde cuentas y resultados de cómo se utilizan los recursos públicos y cuál es su incidencia a favor de la vida pública. En este contexto, La Administración Pública debe fomentar que la ciudadanía no sólo sea activa, sino informada.

Esto significa: que la co-responsabilidad ciudadana empieza cuando la información forma parte de los procesos del gobierno abierto; que la capacidad de respuesta de la administración pública sea de alcance general, no excluyente; que la vida ciudadana logre permear a la administración pública para evitar privilegiados que favorecen a unos cuantos y excluyen a los demás; que fomente la existencia de ciudadanos virtuosos, responsables, tolerantes y conscientes de los valores de la vida pública (Cerroni, 1991: 75-76).

Actualmente la sociedad moderna necesita una nueva reforma que impulse la transformación a fondo de la administración pública, desde una nueva perspectiva que modifique las normas, procedimientos, tecnologías, procesos, estructuras y

comportamientos. La realidad así lo exige, por ello, no podemos soslayarla.

Los procesos de modernización y globalización económica están provocando ajustes internos importantes en la gestión pública de la mayoría de los países. Estos cambios implican, en lo administrativo nuevas formas de diseñar, aplicar y evaluar las políticas públicas; en lo social, mayor participación ciudadana que exige una administración pública más eficiente y, en lo económico, políticas gubernamentales que buscan disminuir costos y maximizar beneficios para la sociedad (Bustamante, 1998: 74-76).

Esta situación obliga a los estados a actuar con decisión y firmeza, utilizando a fondo la imaginación y creatividad para transformar a la administración pública en una entidad eficiente, profesional, competitiva y que preste servicios de calidad.

En este panorama la participación social juega un papel de suma importancia porque representa el acceso de un mayor número de agentes en los procesos políticos y económicos, permitiendo tener mayores márgenes de maniobra para el logro de los objetivos de gobierno.

En este sentido, la participación social juega un papel de suma importancia y representa al acceso de un mayor número de agentes en los procesos políticos y económicos, permitiendo tener mayores márgenes de maniobra para el logro de objetivos de gobierno.

Si bien la participación social no formaba parte de la agenda prioritaria de los gobernantes en muchos países, la misma dinámica de la teoría de liberalismo económico, introducido, por ejemplo en los países de América Latina en la década de 1980, indujo a llevar esa ola no sólo al terreno económico, sino también al político (González, 1998: 84-85).

En este sentido, la participación de la sociedad con la consecuente apertura política se ha convertido en base de la estabilidad política, económica y social. Por ello es que todo proceso de gobierno debe tomar como uno de sus elementos primordiales, crear eficientes procesos que permitan la participación de la sociedad en diversos cambios de acción.

Por lo anterior, uno de los retos más importantes de la gestión pública es hacer del público un actor significativo, ya que como se mencionó antes, la gobernabilidad y por ende la legitimidad del gobierno no sólo dependen de la efectividad de la gestión pública o de la adecuación del gobierno y del Estado a la cultura cívica imperante, también de la participación directa del mayor número posible de agentes de la sociedad civil en la gestión pública.

Por lo tanto, no basta que la participación se concentre únicamente en algunos sectores, debe poseer un carácter incluyente, integral y sistemático. Como se ha señalado, la participación social en donde se coloque al público en el centro de la situación, en muchos casos está aún pendiente de los procesos de gestión pública. La

sociedad debe ser concebida como autora de los procesos de desarrollo y no como el objeto de modelos preestablecidos.

El Estado es una institución que tiene como objeto garantizar que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse no por el conflicto político y social que le es inherente, sino a pesar del mismo. En este caso, la sociedad moderna que esboza su perfil durante la etapa renacentista y que se consolida durante el siglo XVIII, se erige en una suma de potencias y capacidades que deben conducirse atemperando las desigualdades y contrastes que genera.

Hay sin duda en la sociedad situaciones que impiden la vigencia del bien común por parte de los individuos. Es claro que las conductas individuales, con sus excesos de individualismo, provocan como bien dice Hobbes pugna de honores, dignidades, la envidia y el odio (González, 1998: 86-87).

3.5. LOS RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En una sociedad interdependiente, activa, y contestataria como es la sociedad abierta de nuestros días, en los momentos en que los estados llevan a cabo importantes procesos de reforma; para una complejidad intermitente y multiplicada, la gestión permite abordar realidades caracterizadas por la intensidad del cambio; por la interdependencia de las estructuras sociales, económicas y políticas y por el impacto cada vez mayor de lo que sucede en el ámbito de los gobiernos y las sociedades.

La gestión pública se enfrenta ahora y de cara al futuro a realidades que exigen una revisión a fondo de los medios del gobierno y la administración pública. Para situaciones de cambio constante y contextos cada vez más interdependientes y complejos, la gestión pública tiene que reinventarse (González, 1998: 89).

Esto significa que su naturaleza pragmática, sus elementos conceptuales y su aplicación metodológica deben revalorarse para no caer en la conducta de los parches y remedios, es decir, no pretender resolver problemas viejos y nuevos como si hubiese distinción entre unos y otros.

Aunque la gestión pública se localiza en lo fundamental en el espacio interior del gobierno, sus tareas tienen incidencia y significación en la sociedad. La gestión por la gestión misma no es útil

para el mejoramiento del Estado y de la administración pública. Reduciría únicamente a la manipulación racional y al perfeccionamiento de la actividad administrativa, es empobrecerla y condenarla a la existencia del sentido común.

Debe considerar y afrontar elementos tales como las crisis, la globalidad, la interdependencia, la incertidumbre y la mundialización. Debe contribuir, en el marco de la reforma del gobierno, a realizar con un sentido de eficiencia, la acción gubernamental; dar cabida a las crecientes manifestaciones de participación ciudadana en la gestión.

De acuerdo con los desafíos que impone la propia mundialización a la gestión pública, ésta tiene que ser más efectiva. Debe ser una gestión abierta, constructiva y visionaria, para que lo inmediato de los problemas no la conduzca a perder el horizonte de las futuras realidades públicas y políticas que los estados han de enfrentar (Uvalle, 1997: 20).

Lo prioritario para la gestión pública debe ser la de crear, adaptar y desarrollar nuevas capacidades institucionales. Esta situación es propia de que la sociedad contemporánea no acepta sin más la acción del gobierno.

Exige que los gobiernos sean organizaciones aptas para promover el desarrollo de la vida común y agencias catalizadoras para que la iniciativa de los ciudadanos sea punto de referencia en la atención y solución de los grandes problemas públicos. Un reto básico

de la gestión pública es contribuir a que el diseño y aplicación de las políticas de gobierno sea eficaz.

La capacidad institucional que se genera vía la gestión pública, debe orientarse a que la acción del gobierno sea oportuna, continua y eficaz (Uvalle, 1997: 21). Las políticas en este sentido, deben situarse como tipos de respuesta para diversos públicos de la ciudadanía.

En efecto, los gobiernos enfrentan realidades distintas, pero interconectadas. En este punto la gestión pública es parte de medios que se tienen para leer el mundo de lo factual y para percibir las señales que influyen en la determinación de los cursos de acción.

La gestión pública orientada al núcleo de las políticas de gobierno debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones de gobierno tengan no sólo lógica argumentativa, sino consistencia en el momento de su implementación.

Lo fundamental de la gestión pública en su carácter adoptivo y correctivo implica que destaque que la racionalidad que le es inherente es de carácter limitado. Esto no significa falta de capacidad para abordar problemas complejos, sino toma de conciencia para puntualizar que el proceso y las acciones de gobierno no tienen culminación definitiva.

La gestión pública es que en su mundo institucional se conjugan sistemas operacionales que articulan las estrategias y las decisiones públicas. En tal sentido, la gestión pública se vincula con elementos como: ciudadanos activos, proceso de gobierno, costos públicos, ciudadanos organizados, acción de gobierno, gobierno abierto, beneficios públicos y mercados abiertos (Uvalle, 1997: 22).

Lo anterior converge en que su desarrollo se enlaza con alianzas, coaliciones y criterios que se encaminan para definir el tipo de modelo que la sociedad contemporánea necesita.

Respecto a las políticas de gobierno, mejora su contenido como su calidad, desde el momento en que sus medios organizativos a la noción del gobierno abierto y democrático. Estos retos de la gestión pública son los que estructuran las agendas de gobierno e influyen en los procesos que tienden a que los estados tengan la capacidad para generar los medios idóneos para la conducción y administración de la sociedad.

El compromiso de la gestión pública no es con la mano invisible del mercado, sino con el ámbito de las instituciones públicas, en las cuales el mercado ocupa un lugar importante. Se vincula con la posmodernidad de la sociedad y con los procesos que se orientan a crear los instrumentos de gobierno relacionados con la mejor y continua calidad de vida.

El gran reto de la gestión pública para el futuro consiste en reorientar los procesos gubernamentales dejando atrás las políticas de austeridad y disciplina, ya que únicamente contraen la economía, frenan la sociedad y empobrecen a los estados desde el momento en que la producción y el empleo se restringen (Uvalle, 1997: 23). Volver hacer prósperos a los estados e impulsar a la sociedad estadios de desarrollo justo, es el valor supremo de la gestión pública.

CAPITULO CUATRO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUALIZADA COMO NUEVA CONDICIÓN VIDA DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD HACIA EL SIGLO XXI

4.1 ESCENARIO INTERNACIONAL.

A partir de los últimos acontecimientos mundiales, se ha abierto una nueva época histórica caracterizada, en lo político, por la democratización de las sociedades centralistas y autoritarias. En lo económico, por la formación de grandes bloques comerciales, el abatimiento de las barreras arancelarias, la apertura de mercados y el flujo libre de personas, bienes, capitales, tecnologías y demás factores de la producción (Mols, 1994: 61-63).

En lo internacional, por la distensión y la búsqueda de la paz y en lo militar, por el desarme y el desmantelamiento del Pacto de Varsovia, que mantuvieron largamente a la humanidad sometida a la amenaza de una pena de muerte continuada.

La responsabilidad frente al medio ambiente, las modalidades del consenso internacional, la reestructuración tecnológica mundial, la deuda externa y las limitaciones al desarrollo, el control del narcotráfico y la consecución de la justicia social, son los temas de una agenda global para la conformación de un nuevo orden internacional (Uvalle, 1997: 38).

El derrumbe del muro de Berlín en 1989 marca profundas transformaciones históricas en los últimos años del siglo XX: la caída del socialismo real en Europa Oriental paralela a la desintegración de la Unión Soviética cambia de tajo la bipolaridad geopolítica para dar paso a una nueva geoeconomía política basada en la supremacía económica (Villarreal, 1993: 58).

Ante este derrumbe los intelectuales conservadores del mundo celebraron las exequias del socialismo autoritario y Francis Fukuyama se adelantó a declarar " el punto final de la evolución de la humanidad, el fin de la historia y de las ideologías", con el veredicto a favor del triunfo del capitalismo y la democracia liberal (Fukuyama, 1992: 13).

El fracaso del socialismo real soviético no implica, como dice Fujuyama, "el fin de la historia, entendida está como el fin de las ideologías y el triunfo del capitalismo", por varias razones, entre las que cabe señalar las siguientes: la derrota del socialismo soviético, su fracaso como sistema económico (Fukuyama, 1992: 14). Lo que implicó la caída del modelo de economía centralmente planificada, con gobiernos autoritarios y absorbentes que eliminaron el funcionamiento del mercado, además frenan la iniciativa del individuo y de la sociedad.

Sin embargo, esto no significa que el capitalismo este sano. No existe sustento para una interferencia lógica que afirme que la muerte de un sistema implique que el que le sobrevive está perfectamente sano.

La "muerte" del socialismo real como sistema económico no extiende un certificado de salud al capitalismo. Sobre todo no nula las fallas, las limitaciones y los diferentes resultados económicos, sociales y aun ecológicos del capitalismo (Villarreal, 1993: 59).

En efecto el capitalismo contemporáneo ha ganado importantes batallas, pero no ha vencido los viejos problemas de crecimiento sostenido, pleno empleo y estabilidad de precios, así como de equidad y bienestar. Al tiempo que tiene que resolver nuevos problemas, como el ecológico, y los retos del nuevo sistema del mercado global en el proceso de reestructuración y cambio.

El derrumbe del socialismo soviético ha desplazado el viejo debate del socialismo versus capitalismo que hoy prácticamente fuera de lugar, pero esto no significa el fin de las ideologías.

El capitalismo actual es en realidad múltiple porque existen diferentes modalidades de liberalismo: el capitalismo japonés, el alemán y el estadounidense tienen diferencias importantes entre sí en cuanto al papel del Estado en la economía, en la sociedad, en el mercado y la alianza entre empresas y gobierno, así como entre sindicatos, la política social, etcétera.

Este debate tiene de fondo implícito o explícitamente diferentes tipos de liberalismo, por lo que la actual lucha ideológica se produce en el seno del propio liberalismo.

El centro de la discusión está en los principios de la filosofía política de la relación individuo, sociedad, Estado y mercado, así como sus efectos prácticos en cuanto al papel del Estado en la Economía, los límites y alcances del Estado, como del mercado en un mundo globalizado e interdependiente y la concepción respecto a la eficacia de la mano invisible en la asignación de la producción y sus límites en la reestructuración de la producción o la distribución del ingreso (Villarreal, 1993: 60).

De conformidad a lo expuesto, el capitalismo contemporáneo, pese a su indiscutible supremacía sobre el modelo de economía centralmente planificada, enfrenta hoy en día el reto de crecer en forma sostenida y a tasas elevadas para garantizar el pleno empleo.

Por ello, ante la creciente preocupación por la preservación del medio ambiente se añade la necesidad de crecer con sustentabilidad ecológica, que a su vez se agrega al reto de configurar un tipo de crecimiento que asegure una mejor distribución del ingreso y la inclusión de los grupos marginados para generar así un verdadero desarrollo integral.

Los países desarrollados, con ingresos per cápita y niveles de bienestar elevados, atraviesan por un periodo prolongado de escaso o nulo dinamismo en sus economías, altos niveles de desempleo y problemas en la distribución del ingreso.

Enfrentan no sólo la fase recesiva de un ciclo más, sino problemas estructurales que complican el manejo de la política económica ante la presencia de un capitalismo global, interdependiente y marcado por la incertidumbre, donde los efectos de una economía se transmiten de inmediato a las otras (Villarreal, 1993: 61-63).

Haciendo un breve recuento del Estado actual de la economía en los principales países del mundo, encontramos: los Estados Unidos, modelo del capitalismo de la posguerra, con la economía más grande y los niveles de ingreso real per cápita enfrenta lento crecimiento, ingresos familiares estancados, creciente desigualdad, incremento de la pobreza entre la niñez, elevados costos de ciudadano de la salud y déficit fiscales que se elevan.

En Japón la era del éxito infinito y el crecimiento sin límites parece haber llegado a su fin en los últimos años de fin de siglo al experimentar los más profundos desajustes desde su notable resurgimiento a partir de la segunda Guerra mundial. La recesión económica japonesa es la más profunda en 50 años (Villarreal, 1993: 64-65).

El sistema bancario se ha sacudido con una enorme proporción en malos créditos, la bolsa de valores se ubica prácticamente a la mitad de su máximo registrado en 1989, el mercado de bienes raíces se ha desplomado mientras las grandes corporaciones anuncian recortes de producción y personal, mostrando algunas de ellas por vez primera pérdidas significativas.

El Producto Interno Bruto de la Comunidad Económica Europea, por su parte ha disminuido su crecimiento en forma consistente en los últimos años. De tasas superiores a 3% ha bajado. El balance para América Latina después del severo proceso de ajuste de los años ochenta muestra la gravedad de la crisis de los países de la región. El número de personas que vive hoy en condiciones de pobreza es de 196 millones, equivalente al 58 % en promedio de la población del continente (Villarreal, 1993: 68-69).

Los problemas de estabilización instrumentados en la mayoría de los países latinoamericanos han permitido en los últimos años reducir la inflación, mejorar las finanzas públicas y recuperar moderadamente el crecimiento.

De conformidad a lo expuesto, la estabilización macroeconómica no se ha consolidado aún, persistiendo problemas en el sector externo y vulnerabilidad respecto del exterior. Además se mantiene latente el problema del desempleo, el subempleo, así como el de la marginación social.

En breve balance muestra que el mundo vive hoy en día una crisis de cambios generalizados a todos los sistemas, sin importar su grado de desarrollo.

Aquí cabe retomar las interrogantes que Carlos Fuentes, plantea respecto a si las fuerzas del mercado, por si solas, guiadas por la mano invisible, pueden responder a estos retos; o si requieren nuevas

formas de asociación y dirección política, no más gobierno ni menos gobierno, sino mejor gobierno responsable ante todas estas realidades (Fuentes, 1993).

En el capitalismo posmoderno se verifica una creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, por lo que la estabilidad económica y el crecimiento de cada país dependen de su articulación con el mercado global (Uvalle, 1997: 39).

La globalización en la producción a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio han establecido todo un sistema global de producción. Como resultado el mercado nacional se convierte, mediante la apertura, en un fragmento del mercado global y se modifica la antigua idea de un aparato productivo articulado e integrado por cadenas completas y grandes divisiones, debido a la complementación industrial entre países y la importación creciente de bienes intermedios.

La globalización productiva impulsa la formación de nuevas estructuras económicas nacionales e internacionales y lleva nuevas relaciones entre los países y entre los agentes económicos, empresas y gobierno.

Por otra parte, la interdependencia como rasgo del capitalismo posmoderno significa que las economías nacionales, ante la apertura y la globalización en la producción y en las finanzas, han pasado a ser economías interdependientes de los mercados internacionales.

La globalidad de la economía ha llevado a varios países a un proceso de apertura comercial, un ejemplo claro es México al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en febrero de 1991 y entrar en vigor en enero de 1994.

La integración de la economía a niveles de bloque o de la Comunidad Económica Europea ha surgido como una alternativa para mejorar los niveles de vida de las sociedades y como una forma de propiciar el crecimiento de las naciones. De esta manera se crean los acuerdos, los tratados o los pactos comerciales entre países (Centro de Estudios, 1994: 5).

Por esto México en su afán de mejora continua busca la manera de acrecentar el bienestar de su sociedad, pretende elevar los niveles de intercambio comercial para fomentar la calidad de sus productos y darlos a conocer al exterior.

La negociación de un Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC), tiene como finalidad crear un espacio económico libre de restricciones donde prevalezca el libre flujo de mercancías y la libre competencia, la calidad de los productos y el crecimiento económico continuo, además

de ayudar a México a ampliar sus vínculos comerciales y económicos con otras regiones del orbe.

Si bien es cierto que el tamaño de las economías de los tres países no es igual, queda claro que el Tratado de Libre Comercio puede ser el motor que haga crecer y desarrollar nuestra capacidad competitiva en un mediano plazo, ya que los efectos no son a corto plazo.

La importancia de la firma del TLC es vital para México; el esfuerzo dedicado y el interés de los países firmantes lo ponen de manifiesto, sólo de esta manera podrá integrarse un bloque competitivo no solamente en el ámbito regional, sino también mundial estableciendo las pautas para competir con los grandes productores de Asia como Japón y Corea o con la Comunidad Económica europea, que realiza grandes esfuerzos con el fin de integrarse plenamente y de esta manera convertirse en el bloque comercial dominante del siglo XXI (Centro de Estudios, 1994:6).

Por ello, es de suma importancia conocer y comprender que es lo que involucra la firma de un tratado de tal magnitud cuando el país éste en transición o convertirse en un país desarrollado.

El proceso de internacionalización de la economía ha llevado en los últimos años a adoptar medidas, por parte de los gobiernos, que permitan crear las condiciones adecuadas para que sus naciones compitan ventajosamente en el mercado mundial. La disputa por

alcanzar un lugar, en el concierto internacional ha derivado de las políticas económicas cada vez más agresivas donde no cabe más la actuación de un país aislado.

La última década del siglo XX ha dado lugar a la formación de bloques multinacionales a través de los cuales varias naciones acuerdan concertadamente aplicar políticas comerciales. La Comunidad Económica Europea es un ejemplo de ello. Así también acuerdos bilaterales permiten a dos naciones unir esfuerzos para obtener el máximo beneficio de su intercambio comercial.

Este proceso de globalización ha abarcado no solamente el intercambio de mercancías, sino que incluye también el comercio de servicios y la movilización del capital, lo cual implica acuerdos y procedimientos administrativos más complejos que los años anteriores.

Esta nueva característica del comercio internacional conlleva la necesidad, por parte de los países participantes, de crear una infraestructura legal y una cultura de intercambio internacional que propicie y facilite la participación de estos acuerdos internacionales.

Este tratado constituirá un importante instrumento de política económica interna cuya pretensión es apoyar el proceso de modernización económica. El TLC, como una estrategia más de desarrollo económico, deberá responder no sólo a las condiciones de negociación de México ante sus socios comerciales, sino también al

fomento y al fortalecimiento de los sectores productivos del país como es la inflación, proteccionismo comercial y la deuda externa etc.

La firma de un TLC tiene algunas premisas importantes sobre las cuales vale la pena insistir. Un Tratado de Libre Comercio representa un menor grado de integración que la formación de un mercado común o una integración económica plena.

Esto implica que los gobiernos que suscriban un convenio de esta naturaleza no tendrán la obligación de unificar sus políticas en cuestiones que no sean estrictamente comerciales (Centro de Estudios, 1994: 60).

Un primer beneficio intangible que acarreará el TLC es que dará la señal de que es el proceso de integración de la economía mexicana con la economía mundial es permanente e irreversible. Es decir, inducirá a los productores domésticos a acelerar la velocidad de ajuste encaminada a incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y aumentar así el grado de competitividad de la economía mexicana en los mercados internacionales. El TLC significa un incentivo para acelerar el cambio estructural mediante la inversión en los sectores actividad económica en expansión (Rubio, 1992: 7-14).

Actualmente estamos en presencia de economías altamente interdependientes, tanto en el orden macroeconómico-tecnológico-productivo, de modo que un evento de las bolsas europeas afecta de

manera inmediata las tendencias, el comportamiento y las expectativas de los actores económicos de otros países.

De tal suerte que la internacionalización de los gobiernos en los últimos años del siglo XX deben conllevar una agenda de reformas de la Administración Pública que resulte diferente a la que ha caracterizado a la mayoría de las reformas anteriores.

Entre las estrategias de reforma cabe destacar la descentralización, la privatización, el otorgamiento de contratos y la creación de organismos destinados a llevar tareas específicas. Estas deben tener como propósito reducir la interdependencia y, por ende, la necesidad de coordinación gubernamental.

En el ámbito internacional, el aumento de la interdependencia genera la necesidad de mejorar y elevar las capacidades de coordinación de políticas y de adaptar los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales (Mols, 1994: 77-79).

La elaboración de políticas internacionales implica con gran frecuencia la celebración de negocios multilaterales y se requiere que la preparación nacional sea exhaustiva para garantizar que las mismas resulten exitosas.

Si bien la coordinación de políticas constituye una de las tareas clásicas de la administración pública, es sumamente reducido el progreso que se ha logrado hasta estos momentos en cuanto al diseño

de un enfoque sistemático y útil para manejar el proceso de coordinación.

La magnitud de los compromisos políticos asumidos frente a objetivos cada vez más ambiciosos supera el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales y administrativas necesarias para alcanzarlos. En realidad las organizaciones internacionales suelen convertirse en chivos expiatorios convenientes de los fracasos suscitados en la política interna y existen pocos incentivos políticos para reformarlas (Mols, 1994: 80-81).

Es más, las tareas que cumple la administración pública Internacional son notoriamente distintos a las que ha emprendido en el ámbito nacional y las soluciones administrativas no pueden simplemente transferirse de un sector a otro.

No es posible evaluar las organizaciones internacionales aisladamente, sin tomar en cuenta sus entornos, y el desempleo de las mismas no pueden juzgarse exclusivamente con base en lo que ellas hacen.

Desde una perspectiva prescriptiva más que descriptiva, la tesis principal señala que la internacionalización de los gobiernos establece una agenda de reformas de administración pública, que se diferencia marcadamente de la que caracteriza a la mayoría de las reformas nacionales.

En el contexto interno, las reformas administrativas se han orientado principalmente hacia la reducción de la interdependencia mediante una mayor delegación de responsabilidades operacionales y una mayor división de las funciones gubernamentales entre las distintas organizaciones y organismos.

El interés que existe por mejorar la eficiencia y reducir los costos en la administración de los servicios públicos ha conducido a la aplicación de estrategias de reformas tendientes a dividir al gobierno en unidades más pequeñas y autocontenidas.

Entre dichas estrategias, cabe señalar la descentralización, la privatización, el otorgamiento de contratos y la creación de organismos ejecutivos que se encargarían de acometer ciertas tareas operacionales. Para el análisis administrativo el aspecto central en que los procesos de integración van acompañados por lo general de amplias reformas internas con el fin de liberalizar las fuerzas económicas, lo cual incluye la privatización de empresas públicas (Mols, 1994: 84-87).

Esto ha dado como resultado una limitada participación del gobierno en las empresas y en la economía, así como menores requerimientos en algunas áreas de la administración pública.

4.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIUDADANÍA

En la mejor tradición liberal, la categoría de ciudadano ocupa un lugar especial. Denota cómo la vida pública alentada en las ciudades se va uniendo e integrando hasta conformar una red de dependencias, capacidades, intereses y energías para hacer frente a problemas y necesidades comunes.

Las ventajas de la vida privada donde concurren la libertad de industria y de comercio no son suficientes para encarar el ámbito donde la imperfección de la convivencia humana exige a la asociación y cooperación de los individuos. Ser ciudadano implica que la sociedad civil es el ámbito donde se instituyen sus derechos y obligaciones y la misma tiene como base de su organización al Estado de derecho (Uvalle, 1996: 117).

El Estado de derecho, en su prístino sentido, es un Estado cuya función capital es establecer y mantener el derecho y cuyos límites de acción están rigurosamente definidos por éste, pero bien entendido que Derecho no se identifica con cualquier ley o conjunto de leyes con indiferencia hacia su contenido (García, 1993: 52).

Mientras que en la vida privada predomina la práctica del individualismo, en la vida pública es importante diluirlo para que, mediante la participación y corresponsabilidad, se aseguren los fundamentos de la civilidad social y política.

En el Estado de derecho, la administración pública se caracteriza por su sentido liberal, positivo y humanista. Sus tareas responden y corresponden al ámbito de lo público, donde en cooperación con los ciudadanos, tiene que afrontar los retos y complejidades de la sociedad civil. Otra característica de la administración pública es que su actividad tiene cobertura general, es decir, común a todos los habitantes, ciudadanos, regiones, municipios y localidades.

Lo público de la administración pública tiene su origen en la pertenencia a la vida común. Significa que el bien de los ciudadanos, así como su felicidad, depende de cómo son gobernados y cómo participan en el goce de los bienes públicos que se producen y distribuyen (Uvalle, 1996: 118).

De conformidad a lo expuesto, lo público toma en cuenta las relaciones de sociabilidad entre los ciudadanos, la producción del interés público, el fomento del espíritu público y el modelo en que la propia administración es capaz de contribuir al progreso individual y social.

De este modo, la relación entre la ciudadanía y la administración pública se finca en principios e instituciones que preservan la libertad, la igualdad, la justicia y la democracia. Sus principios e instituciones que corresponden al paradigma de la vida democrático-liberal, donde predomina la premisa de que el gobierno no debe realizar aquello que la sociedad sabe y puede hacer. De ahí que la administración pública atienda a lo común, dando una dirección pública a lo diverso y plural de la sociedad (Uvalle, 1996: 10).

Aludir a la participación ciudadana implica reconocer que en la democracia moderna hay formas de complementación y expresión que dan vigor a los sistemas de gobierno. En este caso, la participación ciudadana es una opción que permite acercar el gobierno a los propios ciudadanos para fortalecer su representación e intervención en los asuntos de orden común.

En la medida en que la ciudadanía participa en el destino que tiene que compartir, quiere decir que el gobierno y la administración pública son receptivos y abiertos a los valores y dinámica de la vida pública.

La participación ciudadana estimula que el pluralismo cívico tenga un sitio nodal en los marcos de la democracia representativa. Ello permite que el gobierno y la administración pública no antagonicen con el caudal de energías ciudadanas que también desean ocuparse de la atención de los problemas públicos.

Cuando la administración pública formaliza la participación ciudadana, responde de mejor modo a los reclamos públicos, ensancha las expresiones de la representación social y evita distanciamientos o divorcios que dañan su credibilidad (Uvalle, 1996: 11).

Es correlativo a la participación ciudadana que el pluralismo cívico la nutra en cuanto modo de expresión, integración y comportamiento público. El pluralismo cívico da cuenta de que no todo en la sociedad es hacer y practicar la política. Es un tipo de pluralismo preocupado por emprender acciones eficaces a través de organizaciones con objetivo único.

En un pluralismo que no pertenece a los centros del poder estatal o gubernamental, sino que su pertenencia es el espacio de la vida civil y ciudadana (Uvalle, 1996: 120). Demuestra que hay espacios de la vida pública en los cuales conviven organizaciones no políticas que tienen interés en cooperar con los gobiernos en la atención de las demandas y problemas públicos.

4.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA POSMODERNIDAD

Los últimos años del siglo XX se caracterizan por la apertura del mercado, la globalización, la regionalización y la liberación y por las nuevas relaciones entre los estados. La vida contemporánea da cuenta de procesos de apertura con gran intensidad que modifican la noción tradicional de los Estados soberanos entendidos como individualidades históricas.

Como nunca la vida de los estados es impactada en su razón de ser. Como realidad los estados son condicionados por realidades objetivas y emprenden procesos de racionalidad progresiva (reformas, modernización y reestructuraciones) para mejorar sus capacidades de gobierno.

En épocas de reacomodo social, político y cultural como la actual, los estados son permeados por la ley de cambio. Por eso la vida de los estados no es absoluta, sino relativa. Esto significa que los cambios estatales son inevitables y, por tanto, tienen que desarrollarse con eficiencia en contextos estructurales, coyunturales y circunstanciales (Ávalos, 1993: 37).

Con la ruptura de los ciclos del desarrollo se ingresa a los terrenos de la interdependencia, la incertidumbre y la globalidad. Lo estable es rebasado por los cambios en curso. Lo regular queda atrás

desde el momento en que el presente se explica a partir de l futuro no tanto del pasado.

En la medida en que las sociedades son más abiertas, la integración mundial de los estados se acelera. No es factible ya entender a los estados en su acepción exclusivamente nacional, sin que renuncien a ella, tienen ante sí realidades ineluctables que los definen por su pertenencia a bloques regionales y a formas de comunidad política entendidas como espacios de convivencia y soberanía compartida.

Consecuentemente, la vida estatal y su noción de soberanía tiene que entenderse en una concepción donde los estados tienen que compartirla con otros estados porque los problemas públicos rebasan las fronteras nacionales de las sociedades. Las tendencias futuras de los estados y los gobiernos apuntan por la senda de superar el concepto de modernidad para dar cabida a la categoría de mundialización.

El paradigma de la modernización es propio de la cultura occidental, la cual lo difunde universalmente adquiriendo un impacto considerable de la sociedad civil. Implica la secularización del saber científico y humanista y la convicción de que la inteligencia y la voluntad humana son los factores principales para dominar el mundo real (Ávalos, 1993, 38).

En su desarrollo destacan los procesos de industrialización, urbanización, democratización, alfabetización y el desarrollo de los medios de comunicación, los cuales aceleran la integración de las sociedades y los estados en términos de competitividad, intercambios y beneficios alcanzados (Avalos, 1993: 39).

La modernización es un movimiento donde la racionalidad se exige en una categoría primordial de la vida, que testimonia la aptitud individual y colectiva para crear, desarrollar, transformar, reformar y reajustar las condiciones de vida de la sociedad a través de instituciones que sustentan la legitimidad y el funcionamiento de la política, el mercado, el Estado, el derecho, la democracia y el logro del bienestar social.

La mundialización por su parte, se inscribe en procesos donde las distancias físicas y geográficas se reducen y la interdependencia aumenta. Además los grandes problemas de la civilización humana no son exclusivos, de un país o países, sino de todos los habitantes del planeta. El sobrecalentamiento de la tierra, la deforestación de bosques y selvas, la desnutrición de la capa de ozono, el envenenamiento de ríos, mares lagunas y el combate al SIDA atentan contra la convivencia humana (Uvalle, 1996: 122).

En este sentido, es un modo de convivencia con alcance planetario que enfatiza la integración y cooperación humana para que se instituya un nuevo orden de vida que permita enfrentar mejor los problemas, carencias y males sociales que las soluciones

individualistas o estatistas no han logrado solucionar (Uvalle, 1996: 123).

Es también una tendencia que tiene por objeto no ser ajeno a aquello que nos identifica inevitablemente, evitando en la solución de los problemas y en la ruta de los itinerarios comunes, que prevalezcan las prácticas deshumanizadas que dañan la civilización.

La mundialización debe entenderse como el nuevo modo de vida al que los gobiernos y las sociedades se adaptan para asegurar su supervivencia compartiendo esfuerzos, recursos, capacidades e información, tomando cuenta que la vida del planeta y del género humano es empresa conjunta.

Con la mundialización se modifica la relación de la administración pública con los ciudadanos. Antes el concepto de ciudadano tenía cobertura doméstica, es decir, no rebasaba los límites territoriales de un país. Ahora la ciudadanía no es un mero reconocimiento nacional.

En una época de fronteras abiertas, de mercados comunes y de aperturas globalizadas, la ciudadanía se transforma de su connotación formal, abstracta y universal en una ciudadanía mundializada, viva y actuante (Uvalle, 1996: 125).

En consecuencia, las administraciones públicas son menos administraciones públicas nacionales para erigirse en administraciones de espacios en común, donde el concepto de ciudadanía transita de su contenido universal a su nueva connotación mundial.

La mundialización de la ciudadanía contribuye a la apertura de los países y los procesos de gobierno. Consecuentemente, la administración pública tiene que modificar su forma de relación con los ciudadanos.

Si algo demuestran los procesos de cambio es que no se puede retomar a la situación de vida prevaleciente antes de que se desencadenaran. En lo fundamental, la idea del cambio deseado y esperado es progresiva.

Esto significa que la administración pública contemporánea se encuentra en la fase que anuncia el fin de la sociedad industrial y el predominio de la cultura Posmoderna que corresponde a la sociedad Post-industrial (Bell, 1986: 12-13).

La sociedad Post-industrial puede identificarse a través de cinco dimensiones:

1) Sector económico: el cambio de una economía productora de mercancías a otra productora de servicios.

2) Distribución ocupacional: la preminencia de las clases profesionales y técnicas.

3) *Principio axial: la centralidad del crecimiento teórico como fuente de innovación y formulación política de la sociedad.*

4) *Orientación futura: el control de la tecnología y de las contribuciones tecnológicas.*

5) *Tomas de decisión: la creación de una nueva tecnología intelectual (Uvalle, 1996: 125).*

La mundialización modifica la vida de los estados y las administraciones públicas.

Un Estado eficiente y competitivo es aquel que alienta el mercado, fomenta a la sociedad y logra que el bienestar social sea simultáneo al goce de las libertades públicas. Desde esta perspectiva, el Estado es más promotor y regulador, no tanto interventor y poderosamente administrador. El perfil del Estado a escala mundial se define por coordinar los esfuerzos públicos y privados en lugar de intervenir ampliamente en la sociedad y la economía (Uvalle, 1996: 126).

Es un perfil que corresponde a la fase de la posmodernidad, misma que se caracteriza porque no hay certeza de los acontecimientos que suceden, por la adopción de agendas de cooperación regional y por el surgimiento de nuevas formas de organización social y política, donde la vitalidad de lo público es la piedra angular para diseñar y ejecutar programas, así como políticas de gobierno (Bell, 1986: 28-34).

Sin embargo, para entender realmente la posmodernidad la primera dificultad a enfrentar es que busca estar fuera de la modernidad y no sólo ser algo que va simplemente después de ésta. La posmodernidad tiene un significado de algún modo decisivo al aceptar aquello que más específicamente caracteriza el punto de vista de la modernidad.

En síntesis, la posmodernidad se entiende como el conjunto de categorías y de sensibilidades alternativas a las que prevalecieron durante la modernidad. Consistiría por lo tanto en una toma de perspectiva, en una categoría mental que permite comprender el precario momento que media entre el final de un mundo y el nacimiento de otro (Maffesoli, 1990: 104).

En consecuencia, la administración pública posmoderna se desenvuelve en contextos que pueden gobernarse de acuerdo con los siguientes requerimientos.

1. La utilización de tecnologías intelectuales para definir la acción racional del gobierno.

2. La adopción de políticas de coordinación global para encarar problemas comunes y compartir beneficios

3. El diseño de estrategias cooperativas para enfrentar impactos planetarios en materia de sobrepoblación, hambrunas, terremotos, catástrofes ambientales entre otros.

4. Reconocer los movimientos que demandan autonomía local e identidad cultural y regional, evitando el estallido de los nacionalismos.

5. Identificar y racionalizar la influencia que la mundialización tiene en la transformación local de las sociedades.

6. Impulsar procesos de descentralización política y económica para absorber con buen grado de gobierno las demandas regionales, locales y comunitarias.

7. Diseñar y aplicar políticas emancipadoras para combatir la pobreza y atemperar la desigualdad social (Uvalle, 1996: 128).

En esta lógica la administración pública posmoderna puede identificarse porque desarrolla una actividad abierta crecientemente tecnológica y vinculada a imperativos mundiales de sobrevivencia con el fin de asegurar mejores condiciones de vida a favor de la sociedad contemporánea.

Por ello, es fundamental que la administración pública posmoderna recupere y revalore su contenido público para que su relación con la ciudadanía sea justa, sensible, humana y orientada por la benevolencia. La finalidad de la administración pública debe tener un concepto del público que se base en la benevolencia.

Lo anterior se inscribe en realidades donde la administración pública posmoderna tiene trato y relaciones con una diversidad de públicos. Lo público de la administración pública se refuerza con el

escenario de la mundialización, misma que da forma a sus atribuciones posmodernas a favor del interés común.

El concepto lógico y formal de público es superado en la medida en que los ciudadanos luchan por ampliar y fortalecer el espacio de lo público hasta convertirlo en un habitat que no admite elementos perturbadores como son la propensión a politizar los problemas de la civilización humana. De conformidad a lo expuesto, la administración pública posmoderna con la ciudadanía tiene que efectuarse con base en:

a) Dar cauce a una mayor participación y responsabilidad ciudadana en los asuntos de interés común

b) Abrir a la ciudadanía el proceso de elaboración de políticas gubernamentales para estructurar y ejecutar la toma de decisiones

c) Que la evaluación de las acciones de la administración pública también se efectúe por parte de la sociedad civil y no sólo por sus órganos de control interno

d) Adoptar como punto de referencia para conseguir consensos y abordar disensos la política de concertación social

e) Aprovechar la tecnología de las comunicaciones para que el proceso de gobierno se realice mediante redes de organización horizontal

f) Crear con la participación ciudadana sistemas de seguridad civil para controlar situaciones de alto riesgo como la contaminación nuclear y la contaminación química de los mares

g) Crear y fomentar una conciencia ecológica tomando como base los valores de la ética para evitar la desnutrición de la naturaleza

h) Reconocer y formalizar el papel de las Organizaciones no Gubernamentales como fuentes de vigor cívico y público

i) Suscribir compromisos encaminados a remontar las disparidades de la marginación económica y social para que las regiones, grupos, comunidades y municipios sean centros reales de progreso y bienestar (Uvalle, 1996: 129-130).

Lo vital de la coexistencia ciudadana es que los gobiernos y las administraciones públicas atiendan con equidad y eficacia los requerimientos indispensables que permitan acrecentar el sentido de comunidad e identidad solidaria en favor del Estado y la vida pública.

Más aún cuando por efecto de la mundialización se ha conformado una forma de convivencia organizada como una aldea global, donde el destino común es el referente para situar las capacidades individuales, el bienestar compartido y la fortaleza y el progreso de los estados.

En tal sentido, la tarea de las clases políticas, de los ciudadanos y las organizaciones políticas es construir puentes de comunicación y cooperación para que la aldea global no se consuma con los nacionalismos exacerbados, los regionalismos y las injusticias que polarizan los extremos de la riqueza y la pobreza (Mols, 1994: 186-187).

En el caso de América Latina, la lucha contra la pobreza debe reforzarse para recuperar la dignidad de los ciudadanos que hoy viven en condiciones de lacerante drama humano. El porcentaje de la población latinoamericana que vive por debajo de la (pobreza extrema), de 22.4 % en 1985 se incrementó a 24.2 % en 1990. Además los pobres son más pobres que antes. Según el informe de la ONU, la línea de la pobreza es establecida en alrededor de los 31.23 dólares al mes (Olmedo, 1994: 152).

En este panorama, los estragos de pobreza obligan al compromiso político y de moral pública del Estado para evitar la reproducción aguda. La "escala infernal" de la pobreza, que ya llega a 215 millones, acortando la vida (Kliksberg, 1993: 10-11).

4.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL HORIZONTE DE LA MUNDIALIZACIÓN

A unos años de que inicie el tercer milenio en el nuevo contexto la administración pública, el Estado y la sociedad se deben analizar desde la óptica del poder ya que la vida pública no es ajena a lo que acontece en los mercados, en las estructuras de las organizaciones sociales y en el funcionamiento de los gobiernos (Metcalfe, 1994: 235).

El sistema de vida que en la actualidad predomina en el planeta ofrece otra conformación de poder. No al poder en abstracto, sino del que se genera en los marcos de la competencia, las contradicciones y los ajustes que reencauzan las conductas públicas.

Es un sistema donde las relaciones de intercambios son alentadas por las economías abiertas, la globalización, la interdependencia y la formación de macroregiones. La nueva organización de la geopolítica transita de las relaciones bilaterales a las multilaterales.

En estos últimos años del siglo XX la sociedad es más plural y participativa, por ello, los nuevos actores de la economía, la política y lo público configuran una red compleja de intereses, realizaciones y apoyos. Es decir, la lucha por el poder es ahora muy competitiva y su escala no es sólo nacional, sino mundial. De ahí que las realidades estatales tengan que visualizar en su especificidad lo que corresponde

a lo municipal, lo comunitario, lo federal y lo regional (Giddens, 1990: 158-159).

La pluralidad de la realidad da cuenta de que el poder pierde su naturaleza unidimensional, se sitúa no tan sólo en relaciones verticales, sino también en las horizontales. Su cobertura rebasa las fronteras nacionales para adquirir un perfil de internacionalización. Ahora lo internacional es la base para identificar las influencias que provoca en lo nacional, municipal, comunitario y social.

De este modo, el poder se rige en una categoría no solamente formal y lógica, sino nutrida por vivencias, realidades, luchas y logros que dan vida a la sociedad misma. El poder está rebasando su expresión filosófica que en sentido estricto la tiene para constituirse en el fundamento central de las decisiones que adoptan los estados.

Aún más el poder se manifiesta objetivamente como suma de fuerzas que articulan los procesos de cambio; sea este progresivo o conservador. De ahí que la naturaleza del poder sea constructiva en sus aspectos de reforma, conversión y reestructuración.

La reforma tiene múltiples expresiones, constituye desde luego una agenda amplia de renovadas formas de relación entre el Estado y la sociedad, acciones tendientes a ampliar el espacio público donde interactúan organizaciones públicas y privadas (Metcalf, 1994: 236-237).

En este sentido, la reforma del Estado implica modificar el comportamiento de sus instituciones. La nueva institucionalidad debe definirse en los proyectos de reforma para que respondan con creces a los retos de la vida social, política y económica.

En la reestructuración se modifican las atribuciones mediante políticas que permiten depurar sus excesos, con el fin de racionalizar, mejorar su organización y su funcionamiento administrativo. Es una reestructuración que tiene como propósito fortalecer la capacidad de gobierno para conseguir como logro público tanto la legitimidad política como la legitimidad administrativa.

Esto explica por qué los estados atienden a la lógica del cambio con una definición expresa a favor de conseguir más o mejor racionalidad progresiva. Pero también el poder se utiliza para fines contrarios a su naturaleza constructiva, como es frenar los procesos de democratización y el goce de las libertades públicas.

Los valores de la competitividad, la búsqueda de la calidad, los enlaces tecnológicos, el control por los mercados y las relaciones de intercambio provocan que las sociedades y los estados lleven a cabo procesos de cambio para no quedarse rezagados ante las nuevas relaciones de poder.

En el contexto de las nuevas relaciones de poder destaca también la desigualdad en la asignación de los recursos y beneficios. Junto a la prosperidad del poder se encuentran realidades donde hay pobreza, desempleo, marginación, hambrunas, insalubridad entre otros. Estos males sociales se han convertido en problemas públicos que pueden traducirse en desajustes políticos de gran envergadura.

El poder para conseguir resultados prósperos es innegable, como innegable es la existencia de realidades donde hay la injusticia social: por ejemplo, en Europa el desempleo es un problema serio; unos 40 millones de personas están desempleadas. En Francia, Italia, Dinamarca y Gran Bretaña más del 10 por ciento de la fuerza del trabajo está desempleada (Oszlak, 1994: 67-74).

La mundialización modifica la vida de los estados y las administraciones públicas y plantea como imperativo la estructuración de lineamientos entre las diversas agendas de gobierno. Las tendencias hacia el aumento de la mundialización, más o menos obligan a los estados a colaborar en cuestiones que hubieran tratado de manejar separadamente (Francois, 1993: 14).

Con el impulso de la mundialización se acelera el curso de la historia, dando lugar a la búsqueda de otras formas y modos de vida. Es el caso de la integración de bloques regionales y las comunidades de estados. Paralelamente los gobiernos tienen que ser más abiertos, receptivos y eficaces para responder a la democratización del poder.

Los valores de la democracia con su validez en el ámbito mundial, se insertan en la vida de los gobiernos para dar cabida en términos de igualdad y equidad al rigor de la vida ciudadana. En este contexto hay que ubicar las nuevas relaciones de la administración pública y la ciudadanía. Ello implica de manera inevitable aludir al perfil del Estado que se sitúa en el ocaso de un milenio (siglo XX) y el seguimiento del siglo XXI (Francois, 1993: 160).

En la década de 1990 se asiste al remozamiento de la vida estatal para que la sociedad tenga en él a un medio de desarrollo, no un obstáculo. La reestructuración del Estado no implica que desatiende las funciones a favor del orden político y público ni el logro de desarrollo con justicia.

Ningún Estado puede tener vida sana, robusta y equilibrada si en su agenda de gobierno está ausente el logro del bienestar social e individual. Es fundamental destacar que en la reestructuración del Estado para que alcance resultados óptimos, han jugado un papel importante las políticas como la desregulación, la desburocratización y la privatización, ya que han permitido redefinir sus relaciones con la sociedad civil, para evitar que la estatización de onerosos costos públicos frene las capacidades individuales y pública.

4.5. POLITICAS PUBLICAS HACIA EL SIGLO XXI

En estos últimos años del siglo XX la sociedad es cada vez más abierta, participativa, democrática, plural donde la opinión pública tiene un papel fundamental, por ello, queda claro que el Estado, debe reconsiderar sus políticas.

Es decir, debe estimular y promover iniciativas de desarrollo, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones, ya que existe un consenso mundial a cerca de las funciones del Estado; o se trasladan a otras instituciones de la sociedad o se exige un mejoramiento (Metcalf, 1994: 240-241).

En este panorama, hacia el siglo XXI la administración pública moderna se encuentra inmersa en un cúmulo de acontecimientos que obligan a repensar su esencia y cometidos. En la hora presente, el valor de lo individual empieza a recuperar su importancia, la cual fue adormecida por la actividad proteica del Estado (Uvalle, 1994: 101).

En este fin de siglo y bajo esta óptica la administración pública tiene que adaptarse y modernizarse de frente a los requerimientos que surgen cuando la sociedad civil es madura, participativa, protagónica y apta para adoptar diversas formas de organización.

Se requiere un Estado socialmente necesario y una administración pública reestructurada y transformada por imperativos de una vida social orientada hacia la autonomía y fortalecimiento de las organizaciones públicas, las cuales demuestran que tienen capacidad para desarrollar elementos de autogestión (Uvalle, 1994: 101).

A fin del siglo XX la sociedad civil toma conciencia de la magnitud e intensidad de la crisis y se moviliza para demandar al Estado una redefinición de los espacios público y privado.

Redefinición que tiene por objeto evitar que lo estatal erigido en un estatismo decadente continúe reproduciendo vicios y errores que conducen a situaciones críticas donde se combina inflación con recesión, así como deslegitimidad y rompimiento de consensos.

No más Estado, sino recuperación a favor de la sociedad de aquellos ámbitos que puede por sí misma desarrollar, se convierte en una demanda que adquiere fuerza para recuperar la identidad pérdida de lo público social (Uvalle, 1994: 102-103).

La ciudadanía invoca y proclama el retorno de los valores de lo público-social, para evitar que el estado continúe participando en todo, bloqueando lo mejor de las capacidades individuales y colectivas.

La revaloración de lo público-social significa a la vez que la vida privada se erige nuevamente en el pivote de una sociedad democrática, propia de las economías del mercado.

Las capacidades individuales se constituyen, pues, en una fórmula que puede reanimar los procesos productivos y distributivos. Libertad para producir y libertad para comerciar, dan cuenta que el intercambio mercantil depende en lo fundamental de la iniciativa y capacidad individual (Uvalle, 1994: 104).

Se requiere una administración pública moderna que tenga la capacidad de establecer canales de comunicación con las organizaciones que se han formado atendiendo a los valores de la democracia, la libertad y la justicia. Es decir, la sociedad demanda un Estado eficiente y una administración pública que no originen conflicto con las organizaciones ya que son ajenas a visiones monolíticas, corporativas, unidimensionales y burocratizadas (Almada, 1994: 254).

Más bien son organizaciones que tienen capacidad para establecer canales de comunicación con el gobierno sin necesidad de intermediarios. En este sentido, la vitalidad del público le confiere un estatuto nuevo a la administración pública. En síntesis la administración pública que reclama la sociedad civil, tiene que replantearse de otro modo con las organizaciones no gubernamentales.

Ante ellas, no puede imponer acuerdos, sino concertarlos. No debe pretender hacer todo, porque implica que soslaya las iniciativas de organizaciones que han demostrado oportunidad y conocimiento para formular requerimientos lejos de la innecesaria politización. En

resumen, debe escucharlas e incorporarlas a su estructura para facilitar la concertación de posiciones (Uvalle, 1994: 105).

En la actualidad se requiere una administración pública eficiente y eficaz que estimule a la iniciativa individual, considerando que la sobrerregulación de los procesos productivos y distributivos trae como resultado redimensionamientos decrecientes en la producción y en la productividad. La sobrerregulación significa la limitación de la iniciativa de los particulares para desenvolverse en el mercado (Almada, 1994: 255-256).

La sociedad civil ya no desea la rectoría autoritaria del Estado que ponga bloques al libre intercambio de mercancías y capitales. La economía del estado deteriora la calidad del intercambio mercantil, al sobreproteger de manera desigual a diversos segmentos del capital privado.

La economía cerrada auspició prácticas fallidas de autarquía e impidió que la innovación tecnológica y la competencia con base en la capacidad y eficiencia de lo intercambiado (bienes y servicios) se desarrollaran. Hoy el mercado económico con orientación individual es la alternativa para dar un nuevo dinamismo a la sociedad civil.

Las libertades económicas son consideradas como el medio que permite reanimar las actividades comerciales, financieras e industriales. No más estatismo protagónico es la respuesta de los

grupos que se dedican a producir la riqueza material (Uvalle, 1994: 106).

El estímulo a la iniciativa privada individual permite que el mercado desarrolle con mayor flexibilidad los procesos de intercambio. Una economía sana, útil y productiva, solo es posible cuando el estado no pretende hacer lo que la sociedad debe, puede y sabe hacer.

La sociedad moderna tiene que concebirse como un conjunto de relaciones de intercambio sustentadas en reglas de competitividad. Por eso, el mercado político en una sociedad democrática, es el lugar donde se efectúan transacciones relativas a las cuotas, estructuras e instituciones de poder.

Son transacciones donde participan los ciudadanos, los partidos políticos, la opinión pública, los grupos de presión, los medios masivos de comunicación y las instituciones del gobierno. La consulta a la ciudadanía es una tarea que la administración pública no puede ni debe eludir.

La vigencia saludable del mercado político depende de cómo la ciudadanía, a través de sus organizaciones, participa en la discusión, acuerdo, definición e institucionalización de las reglas fundamentales que garantizan la pervivencia de la competencia política (Piam, 1994: 79-80).

No le es dado a la administración pública moderna decidir reglas a espaldas de la sociedad. La participación de la ciudadanía en el mercado político es requerimiento para que la publicitación del poder sea efectiva. Un mercado competitivo es inviable si la práctica del poder no se realiza de cara a la opinión pública (Uvalle, 1994: 109).

Uno de los puntos medulares en el contexto de un Estado necesario, es que la administración pública tiene que replantear los modos de relación que tiene con la ciudadanía. Es un replanteamiento que tiene por objeto dejar atrás las relaciones de clientela política, las cuales fomentan privilegios de clase, corporativos o gremiales.

Es un escenario donde hay escasez de mayores recursos públicos, la acción administrativa del Estado tiene que recuperar el contenido de la vida ciudadana. Administración y ciudadanía son binomio indisoluble en el sentido institucional de la vida moderna, una administración que se sitúa por encima de los ciudadanos, se preocupa más de ella, que por el bien común (Piam, 1994: 83-85).

Una administración moderna no debe obrar por capricho, para evitar reacciones como es la desconfianza que fractura los fundamentos del pacto social.

En cambio cuando la administración se preocupa por mejorar la calidad de los servicios que proporciona la ciudadanía, pone de manifiesto su responsabilidad (Uvalle, 1994: 111). Una administración pública respetuosa y responsable, favorece que la vida civil y

ciudadana sean más plenas, lo cual significa que la calidad de las acciones administrativas es le imperativo primario de un Estado socialmente necesario.

Uno de los compromisos que el estado tiene con la sociedad es que no sea una carga onerosa para ella. No más Estado innecesario, es el reclamo de los actores del espacio público. No más Estado denso que bloquea las iniciativas sociales y particulares.

Un Estado con conciencia de sus límites en el mercado puede vivir mejor, un Estado preocupado por la utilidad social, es aquel que no tiene pretensiones de involucrarse en todo. Un Estado que gobierna más y administra menos, puede aspirar a que su utilidad social no sea cuestionada ni puesta en capilla.

El bien social encuentra su fundamento en la conexión y el respeto de los intereses privados y públicos. Como columna vertebral de la sociedad de mercado, el bien social ha de revalorarse tomando en consideración su ascendencia liberal, misma que define la relación contemporánea entre la sociedad y el Estado.

En la medida en que la sociedad civil se comporte como una sociedad abierta habrá mejores condiciones para que el bien común social se consolide en los marcos de la competencia, la democracia y el goce de las libertades civiles y públicas.

La acción del Estado tiene que orientarse a estimular no una economía patrimonialista y con impulsos estatizantes, sino una economía social de mercado, que es consecuente con una sociedad liberal, democrática y competitiva.

Armonizar el Estado socialmente necesario con las capacidades de los individuos, es el gran reto de la administración pública tiene. Generar los productos y servicios públicos que la vida en común demanda (Uvalle, 1994: 114).

Una de las propuestas que considero trascendentes para dar respuesta a los problemas sociales son las Políticas Públicas porque constituyen una opción para modernizar la acción de gobierno. Es decir, son una alternativa útil y necesaria para que la acción de gobierno sea eficaz.

En este sentido, son las Políticas Públicas cursos de acción, debido a que posibilitan que la vida social sea conducida no a partir de una cosmovisión vertical, sino teniendo en cuenta las relaciones horizontales que deben darse entre gobierno y ciudadanos.

Más que una idea organizacional o burocrática, las Políticas Públicas son un tipo de estrategia que puede utilizarse en los contextos democráticos y plurales (Uvalle, 1997: 19). Centran su atención en lo que se denomina proceso de gobierno. Es decir, es un proceso donde se definen criterios, estrategias, recursos y decisiones para dar cuerpo a las decisiones públicas, en el cual las decisiones

pasan la prueba de la negociación hasta configurarse como cursos de acción.

Por ello, la acción gubernamental es considerada un resultado de los procesos y esto le confiere a las políticas públicas un sentido aplicativo para conseguir fines determinados. Desde este ángulo, las Políticas Públicas contribuyen al reforzamiento de la vida democrática desde el momento en que toman cuenta la opinión y la participación de los ciudadanos (Thompson, 1994:133-135).

Su reforzamiento es el espacio público organizado en la categoría vida pública. Es, pues, lo público, el ámbito donde tienen y encuentran su razón de ser las Políticas Públicas. Esto significa que no es suficiente resaltar por qué el gobierno es público, sino que significa el gobierno de lo público.

En este caso, la noción proceso de gobierno es la que permite identificar el gobierno de lo público entendido en sus aspectos democrático, participativo y consensual.

El gobierno de lo público se entiende como un gobierno de los ciudadanos. Las políticas públicas, por tanto, permiten el abordaje y solución de los problemas sociales de manera consensada. Es decir, no son estrategias decididas unilateralmente, sino de cara al público beneficiario o aquel que solicita atención a sus demandas (Bilinsky, 1994: 170-173).

El gobierno de lo público reconoce la diversidad, la pluralidad y la convivencia de los opuestos. Es receptivo a demandas, intereses, necesidades y problemas que tienen origen sectorial.

Reconoce que los conflictos de interés son inherentes a la sociedad y los disensos son consustanciales a la vida pública. El debate, las interpelaciones y la opinión pública son importantes para evaluar las políticas públicas. En este orden, lo público es sitio donde se hace la política.

Una de las ventajas de las políticas públicas es que a partir de la categoría de ciudadano no tratan con masas o público anónimo. Son contrarias a los beneficios sin rostro e identidad y posibilitan que los gobiernos tengan comunicación directa con los grupos ciudadanizados a partir de los problemas públicos.

Desde una perspectiva aplicada, las políticas públicas se refieren a una de las modalidades de la acción de gobierno. Denotan como los gobiernos pueden mejorar su capacidad de dirección y coordinación en beneficio de la vida pública (Bilinsky, 1994: 174-176).

Su peculiaridad consiste en que centran su atención en problemas públicos relacionados con la civilización, la autoestima, la cooperación y el desarrollo de los seres humanos. Su contenido humanista es propio de la dimensión que el liberalismo confiere a los ciudadanos. Postulan que las condiciones de la vida humana tienen que atenderse con un gobierno a favor de los ciudadanos. Permiten

rescatar el contenido público del Estado y considerar al gobierno como una institución abierta, receptiva y creadora (Uvalle, 1997: 20-21).

En este contexto, son un medio para fortalecer la democracia a partir de reconocer el valor de la participación y la representación. La democracia proporciona el marco institucional para el desarrollo de la vida pública, por ello, las políticas públicas son consideradas cursos de acción orientadas a favor del público ciudadano.

Además contribuyen a la existencia del buen gobierno, imprimen al Estado un contenido público, que evita su burocratización y permite que la vida ciudadana sea más activa, productiva y próspera.

Otra respuesta a los problemas sociales es la gerencia pública, si consideramos que el nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, apoyado en el organigrama, los manuales de normas y procedimientos. Se encuentra dice Stephanie Winston en la eficiencia, productividad y creatividad para diseñar programas de gobiernos (Uvalle, 1997: 22-23).

CAPÍTULO CINCO

CONCLUSIONES

Reformar al Estado es una tarea de grandes dimensiones, que debe traducirse en bienestar para la población. Al dar inicio a la reforma del Estado, en un orden mundial, los gobiernos se han planteado los siguientes retos: modernizar la estructura económica y evitar la descomposición del conjunto de acuerdos y pactos sociales que sustentan cada sistema político.

Un punto crítico para el estudio y diagnóstico de los problemas del cambio o modernización que presenta la actual Administración Pública, se desarrolla en relación con los mismos procesos de reforma del Estado contemporáneo toda vez que determinan los alcances de la misma administración como instancia ejecutora de las políticas gubernamentales.

En este orden de ideas, una reforma significa hacer referencia a un conjunto de adecuaciones y modificaciones que conduzcan al cambio. Principalmente en las relaciones que guarda el Estado con la sociedad se debe inscribir uno de los mayores retos de la modernización del Estado, pues de acuerdo a este planteamiento es preciso determinar, si puede haber o coexistir una administración pública moderna a nivel internacional.

Dentro de las tendencias dominantes en este rubro encontramos que modernizar la administración pública, implica necesariamente ajustarse a las premisas básicas de la modernización tales como: la incorporación de nuevos medios que faciliten las tareas de los fines propuestos, así como la construcción de modelos organizativos capaces de lograr autorregulaciones, adecuaciones futuras y congruencia entre fines y medios que no vayan en detrimento de la pérdida de objetivos.

De tal suerte, que la exigencia de comprensión de los fenómenos de cambio o modernización de la administración pública tienen que ser reinsertados bajo un primer momento en su espacio propio que constituye el Estado y el contexto del ejercicio de la política en razón de que estos últimos conforman su definición indispensable en cuanto al hecho histórico y social.

La reforma del Estado implica modificar el comportamiento de sus instituciones. Estas son resultado de la complejidad social y política. Punto nodal de la reforma del Estado es la revisión de los medios de gobierno. Permiten el logro de gobernabilidad democrática, para que haya estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social.

El Estado debe considerar los valores democráticos de la sociedad moderna y en esa medida optar por ser más abierto y receptivo a las demandas sociales.

En este sentido, las políticas públicas son uno de los medios que reivindica la vida pública del Estado y son la opción para que la conducción de la sociedad pueda ser más democrática. Es decir, son un sustento clave en la reforma del Estado.

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad civil. Su cobertura es pública porque llegan a los diversos públicos de la sociedad; comprenden todo aquello que es la vida en común e incorporan la opinión de los ciudadanos para diseñar y estructurar la acción de gobierno.

Las políticas públicas son una modalidad de acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí. Gobernar por políticas públicas va a significar el re-descubrimiento del componente de costos, de oportunidad y de operación de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Son el gobierno para sí, esto es, para la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones.

Como acción de gobierno se relacionan con lo que son los consensos, los disensos, la legitimidad y el goce de las libertades públicas. La lógica de las políticas públicas es que son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales. Es decir, tienen por objeto reproducir las contradicciones de vida de la sociedad mediante acciones racionales, destacando los medios para llevarlas a cabo.

Son a la vez tecnología intelectual porque no dan cabida a juicios intuitivos, sino a la utilización de elementos orientados a la solución de problemas como el análisis y las metodologías aplicadas.

Con las políticas públicas, los estados tienen ante sí un medio para el abordaje de los contextos plurales y competitivos. En este reto permiten gobernar dando lugar una nueva articulación a lo público y lo privado.

Esto significa que lo público no es terreno exclusivo del Estado o el gobierno, sino que los contiene, lo mismo que a las organizaciones privadas y sociales. Lo público se recupera para la sociedad a través de la reforma del Estado. Lo público no es monopolio del Estado tal y como se consideraba en los tiempos del protagonismo estatal.

Lo público ahora da cabida a lo gubernamental, lo civil y lo político. De este modo, las políticas públicas se orientan a lograr un buen gobierno para los ciudadanos, no para las clientelas políticas o corporativas. Las políticas públicas implican el gobierno de los ciudadanos y en la óptica de la reforma del estado, contribuyen a recuperar su sentido público y su capacidad de conducción.

Las políticas públicas son estrategias para gobernar, no motivo para crear costosas e infundadas estructuras administrativas. Son estrategias porque aluden a la gestión pública del Estado, es decir, al modo en que conciben, proyectan, articula y ejecutan las políticas de gobierno.

En este panorama, son un tipo de respuesta para reforzar la calidad de la acción de gobierno. Con la reforma del Estado, las políticas públicas recobran un lugar importante en la agenda de gobierno. Por su orientación y alcance público, dan vigor a la democratización del poder, a la apertura de la sociedad y a la formulación de líneas de gobierno en que puede y debe aprovecharse la cooperación de los ciudadanos.

Un Estado reformado ensancha su vida pública y en ella, las políticas públicas contribuyen a la atención de las demandas en competencia. Un Estado reformado impulsa su acción de gobierno dando apertura a los procesos de gestión pública. Utiliza las políticas públicas para gobernar por consensos, sin desconocer los disensos.

La reforma del Estado se ha convertido en un imperativo para garantizar al propio estado una sobrevivencia eficaz. Implica modificar la institucionalidad del propio Estado. Ello significa que si el Estado es una institución pública, incluye en su agenda las complejidades de la economía, la política y la vida social.

Sin duda, es importante que la reforma del Estado coadyuve a transformar su vida institucional atendiendo a las nuevas realidades dadas por la globalidad. El carácter mundial de los problemas públicos, el deterioro de la calidad de vida en el planeta, la dinámica de las economías abiertas, el aumento del desempleo, la reproducción de la pobreza y la integración de los estados a formas de soberanía compartida.

De este modo, las reformas son procesos inducidos, articulados e incrementales. Se enlazan con el destino de la sociedad, que es el mismo del estado. Por ello deben modificar la vida del Estado sin violentar su esencia y principios. La esencia se refiere a que el Estado es organización de poder que debe acrecentarse tomando en cuenta su conservación, estabilidad y capacidad de renovación.

En este contexto, tomando en cuenta las exigencias del pluralismo y la democracia política en un mundo abierto, la administración pública requiere ubicarse en la complejidad de los nuevos escenarios internacionales.

De tal suerte los retos se enlazan con el destino de los países, con la seguridad del Estado y con el desarrollo de la sociedad. Su responsabilidad es política, económica, social y cultural. No es un tipo de gestión simple, sino fundamentada en las carencias, logros y contradicciones de la vida social.

Sin embargo, es la palanca que da movimiento a la acción del gobierno. Su papel es crucial para armonizar con eficacia gubernamental con rendimientos administrativos. En el caso del Estado promotor y regulador, la administración pública responde al reacomodo de los espacios privado y público y de las esferas micro y macro de la vida social.

Su ámbito institucional deriva de ajustes efectuados para delimitar responsabilidades sociales. En este sentido, puede considerarse como un sistema de dirección, conducción, persuasión, cooperación y articulación de esfuerzos que tienen por objeto gobernar y administrar con sentido público-social.

En consecuencia, implica deliberar, intercambiar, participar y corresponsabilizarse. Para tomar en cuenta al público ciudadano, la gestión pública precisa ser abierta y democrática.

La eficacia que genera debe ser consecuente con los valores del pluralismo y la democracia política. No se dirige a públicos pasivos, sino activos. Sus objetivos se vinculan con la calidad de vida de la sociedad. Sus medios de acción se orientan más por el lado de la gestión pública, no por la administración y burocratización del tejido social y económico.

La importancia de la administración pública contemporánea no se agota en el mundo institucional del gobierno, sino que se nutre de la acción de los diversos públicos. Su carácter abierto debe ser fruto del régimen de las instituciones que sustentan al estado y del modo en que se diseñan sistemas de comunicación con los diversos públicos de la sociedad.

Sin embargo, para lograr con éxito la modernización del Estado, este necesita como lo hemos señalado de una administración pública fuerte e idónea que pueda enfrentar las nuevas responsabilidades y desafíos del mundo actual.

Bajo esta óptica, enfrenta retos de una gran trascendencia como son la generación de gobernabilidad, la consolidación de la democracia, la consecución de las metas de desarrollo económico y social.

Estos retos están sustentados en elementos más específicos tales como: la influencia del ambiente externo, la participación social, el medio ambiente político, el organizacional, por citar algunos.

En síntesis, tiene innumerables retos en su ámbito instrumental en el cual debe recoger elementos como, los procesos de diseño organizacional, la gestión de recursos humanos, la administración presupuestaria y financiera, las tecnologías de la información etcétera. De acuerdo a lo expuesto, tiene como reto específico adaptarse en forma inteligente y oportuna al cambio, basado en la información, en la tecnología y en todo aquello que se genera en el exterior.

Esta es una responsabilidad esencial de los gobiernos y, por ende, de su gestión pública. Otro es la necesidad de reconocer la creciente complejidad de la agenda internacional de los países, cuyos temas no solamente son más numerosos, también se presentan en forma íntimamente entrelazada y que tienden a erosionar antiguas

dicotomías entre los aspectos políticos y económicos de las relaciones internacionales.

Por ello, en este momento debe tomar en cuenta la creciente complejidad de los problemas que enfrentan los países en el plano internacional, así como la vinculación entre ellos y una amplia gama de intereses internos y adecuarse con instrumentos más sofisticados que aborden dicha problemática.

La administración pública como acción de gobierno debe abrir una ventana hacia el mundo y otra hacia el futuro. Se deben formular y aplicar políticas tendientes a maximizar la articulación y externa del país y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales. En síntesis, en estos últimos años del siglo XX debe tener como uno de sus retos fundamentales, no sólo contribuir al buen desempeño del gobierno en el manejo de la economía, sino tener un respaldo en el plano sociopolítico y, por consiguiente, lograr su legitimidad, estabilidad y existencia misma.

De este modo, tiene como retos, incrementar la eficiencia, la eficacia en la relación que existe entre los bienes o servicios producidos, la equidad, la transparencia y la responsabilidad de la acción gubernamental.

En este escenario, el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas de desarrollo, disminuir su interferencia e intervención y en general reconsiderar el alcance y la

naturaleza de sus funciones, ya que existe un consenso mundial a cerca de las funciones del Estado; o se trasladan a otras instituciones de la sociedad o se exige un mejoramiento.

Si consideramos que ante los problemas sociales que han originado un caos, la ciudadanía en un plano internacional aboga por una administración pública moderna que permita originar una redefinición de relación entre al Estado, mercado y sociedad civil para superar los modelos económicos y políticos que originan inestabilidad social.

La elaboración de una nueva política social será el resultado del esfuerzo colectivo de todos los grupos sociales, de los efectos directos e indirectos del modo de desarrollo y de la capacidad de transformación que pueda imprimir a la institucionalidad estatal existente.

Otras versiones apuntan que la modernización política está caracterizada por la secularización de la cultura política, la diferenciación de la organización política frente a otras instituciones y el incremento de capacidades de los estados nacionales.

Para finalizar este trabajo de investigación, en el fondo la reforma del Estado debe ser la respuesta al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban. Por ello, la

aspiración de la reforma debe armar una nueva economía, un nuevo sistema político y administrativo.

Se requiere un nuevo pacto social capaz de satisfacer las demandas de justicia y bienestar de la población. De aquí la necesidad de la modernización administrativa del Estado, la urgencia de que revise sus organizaciones, programas y procesos de gestión, pero sobre todo, la necesidad impulsar el servicio civil de carrera.

La reforma de la administración pública pertenece a la reforma del Estado. Un Estado más pequeño no es necesariamente mejor, a menos que sus organizaciones y los servidores públicos desarrollen habilidades para aumentar la oportuna y eficacia de sus servicios y al mismo tiempo, se liberen de la inercia, la apatía y la insensibilidad burocrática, a la que algunos expertos con sobrada razón califican de una cultura laboral carente de calidad y productividad.

El sistema internacional presenta signos de insuficiencia que se traducen en desequilibrios, principalmente en los países en vías de desarrollo. En este contexto, la situación actual de la economía internacional permite hacer nuevas reflexiones y acercamientos teóricos sobre los problemas y retos que se presentan en el horizonte de la economía mundial y en la cita de la administración pública.

La reforma del Estado dentro de una estrategia global de desarrollo al parecer debe poner en marcha toda una serie de modelos que permitan impulsar, promover y consolidar una política pública de

bienestar social fundamentada en la reestructuración del entramado público, con una gestión en materia de justicia social y bajo el paradigma que permita encontrar mejores niveles distributivos de la riqueza e incrementar la productividad de la economía a partir de recursos humanos con mejores niveles de vida.

De esta forma se van a conseguir resultados eficaces al poner en marcha políticas sociales más activas destinadas a contrarrestar los efectos negativos de los ajustes y sobreajustes que originan pobreza, deterioro de los servicios sociales y degradación general en las condiciones de educación, salud, vivienda y cultura entre otros aspectos.

La internacionalización de los gobiernos en los últimos años del siglo XX y en el umbral del XXI deben conllevar una agenda de reformas de la administración pública que resulte diferente a la que ha caracterizado a la mayoría de las reformas anteriores.

La elaboración de políticas a nivel mundial implica con gran frecuencia la celebración de negociaciones multilaterales y se requiere que la preparación nacional sea exhaustiva para garantizar que las mismas resulten exitosas.

CAPÍTULO SEIS

EPILOGO

Frente a los retos actuales, el papel del Estado y el mercado deben redefinirse en busca de una nueva economía para superar la actual, que vive hoy una crisis y cambios generalizados cuyos rasgos característicos son la globalización, la interdependencia y la incertidumbre.

En el capitalismo posmoderno se verifica una creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, por lo que la estabilidad económica y el crecimiento de cada país depende de su articulación con el mercado global.

La interdependencia significa que las economías nacionales ante la apertura y la globalización en la producción, como en las finanzas han pasado a ser economías interdependientes de los mercados internacionales.

El Estado y el mercado no son instituciones dicotómicas ni antagónicas, su relación es compleja y de complementación; la eficacia del mercado en la asignación de recursos para la producción se facilita cuando existen prioridades a largo plazo.

El Estado se transforma para abrir espacios a la iniciativa individual, para hacer eficiente su gestión pública y para hacerse eficaz como promotor del crecimiento económico y el desarrollo social.

El perfil del Estado contemporáneo es vigoroso, sano, productivo y eficaz si su contenido público es orientado hacia el pluralismo social, en donde lo público del Estado depende de que los agentes privados y las organizaciones públicas sean protagonistas del quehacer económico político y social.

En este orden, se renueva para orientar, conducir, mantener y desarrollar a la sociedad y protegerla de los impulsos de una economía abierta; para estabilizarla en los procesos del mercado; para amortiguar los desequilibrios sociales y en generar condiciones favorables a los particulares, así como a las organizaciones públicas.

El Estado promotor debe tener como misión coordinar, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones y capacidades tanto individuales como públicas, y regular la economía para que los bienes y servicios públicos sean accesibles a los ciudadanos en términos de igualdad y equidad.

En la actualidad, el Estado para conducir a la sociedad debe considerar la participación ciudadana, valorar lo público, gobernar con un sentido abierto y pluralista para responder a las demandas, necesidades y aspiraciones sociales.

Para ello, tiene que ajustar y modernizar sus procesos, así como regular el cambio institucional que determine la función específica y limitada de cada organismo público.

Para coordinar a una sociedad abierta y democrática como la contemporánea, el Estado debe gobernar con el apoyo de las tecnologías, con el fin de agilizar y desarrollar su capacidad de conducción, de esta forma podrá responder a las demandas e intereses sociales con un proceso de gobierno que sea apto para atenuar los antagonismos sociales y atenderlos procurando una solución satisfactoria.

Los gobiernos como sistemas de instituciones para dirigir a individuos, grupos y organizaciones; y la administración pública como institución que procura el bienestar social e individual, tienen que transformarse para recuperar su carácter público en la medida que la sociedad abierta se desestatiza y desburocratiza.

De este modo la administración pública como actividad organizadora del Estado en la sociedad, al identificarse con el perfil promotor y regulador del Estado, tiene que abrirse a un contexto global, incierto e interdependiente; no debe aislarse del espacio público, sino revalorarlo; para que dentro de este perfil estatal, fomente, proteja y promueva las condiciones de vida de la sociedad, procurando que el desarrollo de ésta sea equitativo y continuo.

La administración pública contemporánea se transforma simultáneamente a los cambios sociales, a la apertura de la economía de mercado y al nuevo perfil del Estado, utilizando tecnologías que permitan crear y reformar instituciones, como diseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos.

Las transformaciones del Estado son una constante de la vida moderna. El Estado es la institución más importante de la vida social y como tal, su eficacia depende de cómo es capaz de dirigir y coordinar a los grupos sociales y políticos. Es decir, se transforma para conservar a la sociedad. Su transformación es de orden institucional.

De conformidad a lo expuesto, en el umbral del siglo XXI la sociedad civil plantea la necesidad de redefinir y modernizar al Estado con el objeto de que desarrolle nuevos esquemas y estructuras de atención, orientados a incrementar la eficiencia y eficacia de los servicios que presta, de vinculación con el sector privado y la ciudadanía en general.

Sin embargo, la modernización de los estados es un desafío que va más allá de la necesidad de establecer nuevas estructuras, procedimientos o formas. La consolidación de la democracia, la gobernabilidad y la consecución de las metas de desarrollo económico y social requieren del rescate no sólo de los mecanismos de gestión pública, sino de todos aquellos elementos de la administración pública.

Para lograr con éxito la modernización del Estado éste necesita disponer de una administración y una gestión pública fuerte e idónea que pueda enfrentar las nuevas responsabilidades y desafíos del mundo actual.

Bajo esta óptica, enfrenta retos de una gran trascendencia como son la generación de gobernabilidad, la consolidación de la democracia, la consecución de las metas de desarrollo económico y social.

Estos retos están sustentados en elementos más específicos tales como: la influencia del ambiente externo, la participación social, el medio ambiente político y el organizacional sólo por citar algunos. En estos últimos años del siglo XX todos los países reconocen que la democracia es el modo más justo y legítimo de convivencia.

La internacionalización de la democracia y los derechos humanos los han convertido en el verdadero orden político mundial. Esto afectará los conceptos tradicionales del nacionalismo y soberanía.

El primero supone que todas las naciones son un universo peculiar y único que tienen derecho no sólo a su más plena expresión, sino a mantener sus características propias como principios de universal observancia.

De tal suerte, el futuro mundial que vemos organizarse con increíble rapidez, la verdadera soberanía se ha transferido al consenso universal sobre los principios que deben sustentar a todos los estados y naciones, para que consideren legítimos, el derecho a intervenir en aquellos estados nacionales que violen gravemente algunos de los aspectos que consideren inviolables. Por ello, creemos que el nacionalismo como la soberanía perderán en el nuevo orden mundial su carácter de absolutos.

En el umbral del siglo XXI la sociedad es cada vez más abierta, participativa, democrática y plural donde la opinión pública tiene un papel fundamental, por ello, queda claro que el Estado.

Debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas de desarrollo, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones, ya que existe un consenso mundial a cerca de las funciones del Estado; o se trasladan a otras instituciones de la sociedad o se exige un mejoramiento.

En este contexto, hacia el siglo XXI la administración pública moderna se encuentra inmersa en un cúmulo de acontecimientos que obligan a repensar su esencia y cometidos. En la hora presente, el valor de lo individual empieza a recuperar su importancia, la cual fue adormecida por la actividad proteica del Estado.

En este fin de siglo y bajo esta óptica, la administración pública tiene que adaptarse y modernizarse de frente a los requerimientos que surgen cuando la sociedad civil es madura, participativa, protagónica y apta para adoptar diversas formas de organización.

Se requiere un Estado socialmente necesario y una administración pública reestructurada y transformada por imperativos de una vida social orientada hacia la autonomía y fortalecimiento de las organizaciones públicas, las cuales demuestran que tienen capacidad para desarrollar elementos de autogestión.

En este orden de ideas, la sociedad civil toma conciencia de la magnitud e intensidad de la crisis, por ello se moviliza para demandar al Estado una redefinición de los espacios público y privado.

Redefinición que tiene por objeto evitar que lo estatal erigido en un estatismo decadente continúe reproduciendo vicios y errores que conducen a situaciones críticas, donde se combina inflación con recesión, así como deslegitimidad y rompimiento de consensos.

No más Estado, sino recuperación a favor de la sociedad de aquellos ámbitos que puede por sí misma desarrollar, se convierte en una demanda que adquiere fuerza para recuperar la identidad perdida de lo público social. La ciudadanía invoca y proclama el retorno de los valores de lo público-social, para evitar que el Estado continúe participando en todo, bloqueando lo mejor de las capacidades individuales y colectivas.

Las capacidades individuales se constituyen, pues, en una fórmula que puede reanimar los procesos productivos y distributivos. Libertad para producir y libertad para comerciar, dan cuenta que el intercambio mercantil depende en lo fundamental de la iniciativa y capacidad individual.

Se requiere una administración pública moderna que tenga la capacidad de establecer canales de comunicación con las organizaciones que se han formado atendiendo a los valores de la democracia, la libertad y la justicia.

Es decir, la sociedad demanda un Estado eficiente y una administración pública que no originen conflicto con las organizaciones ya que son ajenas a visiones monolíticas, corporativas, unidimensionales y burocratizadas.

Más bien son organizaciones que tienen capacidad para establecer canales de comunicación con el gobierno sin necesidad de intermediarios. En este sentido, la vitalidad del público le confiere un estatuto nuevo a la administración pública.

En síntesis la administración pública que reclama la sociedad civil, tiene que replantearse de otro modo con las organizaciones no gubernamentales.

Ante ellas, no puede imponer acuerdos, sino concertarlos. No debe pretender hacer todo, porque implica que soslaya las iniciativas de organizaciones que han demostrado oportunidad y conocimiento para formular requerimientos lejos de la innecesaria politización.

En resumen, debe escucharlas e incorporarlas a su estructura para facilitar la concertación de posiciones. En la actualidad se requiere una administración pública eficiente y eficaz que estimule a la iniciativa individual, considerando que la sobrerregulación de los procesos productivos y distributivos trae como resultado redimensionamientos decrecientes en la producción y en la productividad.

Considero que para rediseñar al Estado es necesario generar condiciones propicias que generen bienestar social como: el progreso económico, la productividad, reforzar la integración económica, combatir la pobreza, el desempleo y el analfabetismo. Sin embargo, para lograr estos objetivos se requiere un Estado que tenga como meta el desarrollo humano.

La democracia debe ser el modelo elegido por la ciudadanía para avanzar en dirección de un rediseño profundo del Estado. Para concluir, el Estado debe aplicar políticas públicas ya que son tecnologías de gobierno y tienen como objetivo diseñar, organizar y ejecutar políticas como programas que mejoren la calidad de la acción gubernamental.

Su patrón son el desempeño, la democracia y la eficiencia. Centran su efectividad en la gestión de los procesos de gobierno, es decir, son adaptivas, flexibles y útiles para encarar los retos de la vida pública.

El Estado debe buscar mecanismos que permitan reducir la deuda externa e interna de los países en vías de desarrollo, ya que son dos factores que originan la pobreza. Esto significa que debe entenderse como una entidad necesaria, útil, eficaz y dotado de medios para llevar a cabo el cumplimiento de objetivos a favor de la sociedad. Es decir, debe ser eficiente para regular el orden público y político dotado de atribuciones y medios para conseguir el bienestar social.

*El Estado moderno, debe responder a los valores de la vida social y política que el liberalismo postula (bienestar social). En este sentido es urgente, una redefinición del Estado y de la administración pública que haga frente a fenómenos sociales internacionales como el llamado **efecto Dragón** provocado por la caída de la Bolsa de Hong Kong en el mes de octubre de 1997, que puso vulnerables los mercados financieros y la necesidad de redefinir los mecanismos de control que prevengan una crisis planetaria mayor.*

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Villanueva Luis F. (1992). **Estudio introductorio a la antología de políticas públicas**, México, Miguel Angel Porrúa.

Almada, Carlos F (1994). **Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la comunidad europea y el TLC de América del Norte**, en *El rediseño del Estado*, México, FCE.

Anaya, José Luis (1992). **Límites del mercado, Límites del Estado**, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Ballesteros, Jesús (1989). **Posmodernidad: decadencia o resistencia**, Madrid, Tecnos.

Baudrillard, Jean (1988). **La posmodernidad**, Barcelona, Kairos.

Bobbio, Norberto (1994). **Estado, gobierno y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica.

----- (1992). **El futuro de la democracia**, México, FCE.

Bell, Daniel. (1986) **El advenimiento de la sociedad Post-industrial**, México, Alianza Editorial.

Bilinsky, Paula (1994). **Nuevas orientaciones para la evaluación de la asistencia para el desarrollo**, en *El rediseño del Estado*, México, FCE.

Cabrero, Mendoza Enrique (1995). **La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales**, México, Miguel Angel Porrúa.

Centro de Estudios Estratégicos (1994). **Entendiendo el TLC**, México, FCE.

Cerroni, Umberto (1991). **Reglas y valores en la democracia**, México, Alianza Editorial.

Contreras, Carlos (1996). **Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social**, Venezuela, Nueva Sociedad.

Crozier, Michel (1992). **Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio**, México, Fondo de Cultura Económica.

Chanes, Nieto José (1992). **Los liberalismos**, en Colección Política y Administración, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración.

Chantal, Jean Francois (1992). **Hacia una antropología de la organización**, México, Alianza Editorial.

Dahrendorf, Ralf (1989). **La desreglamentación y la intervención del Estado, en la reforma del Estado: las razones y los argumentos**, México, Instituto de Estudios políticos, sociales y económicos.

Francois, Jean (1993). **La condición posmoderna**, Madrid, Catedra.

García, Pelayo Manuel (1993) **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial.

Gianni, Vattimo (1997). **El fin de la modernidad**, Barcelona, Gedisa.

----- (1990). **En torno a la posmodernidad**, Barcelona, Gedisa.

Giddens, Antony (1990). **Consecuencias de la modernidad**, Madrid, Alianza Editorial.

González, Díaz Fernando (1995). **El Estado mexicano y su reforma. Un nuevo debate entre sociedad y poder**, México, Colección ensayo.

González, Tiburcio Enrique (1990). **La reforma del Estado y su política social**, México, INAP.

Guerrero, Omar (1992). **El Estado en la era de la modernización**, México, Plaza y Valdés.

Guilly, Adolfo (1988). **Nuestra caída en la modernidad**, México, J. Bodo Climen.

Guiddens, Antony (1988). **Habermas y la modernidad**, Madrid, Catedra.

Heller, Agnes (1990). **Historia y futuro: ¿sobrevivirá la modernidad?**, Barcelona, Guigui, Montserrat.

----- (1989). **Políticas de la posmodernidad: ensayos de crítica cultural**, Barcelona, Península.

Hengstenberg, Mols (1994). **Cambio de paradigmas en América Latina**, Venezuela, Nueva Sociedad.

Ianni, Octavio (1996). **Teorías de la globalización**, México, Siglo XXI.

Jürgen, Habermas (1989). **El discurso filosófico de la modernidad**, Madrid, Taurus.

Kliksberg Bernardo (1993). **¿ cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas** México, FCE.

----- (1993) **Pobreza: un tema impostergable**, México, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.

----- (1994). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**, México, FCE.

----- (1995). **Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre**, Madrid, INAP, Ministerio para las administraciones públicas.

Kolakokonsky, Leszek (1990). **La modernidad siempre a prueba**, México, Vuelta.

Kosonen, Pekka (1989). **De la colectividad al individualismo dentro del Estado de bienestar, la reforma del Estado: las razones y los**

argumentos, México, Instituto de Estudios Políticos Sociales y Económicos.

Lerner, Bertha (1996). **América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza**, México, Miguel Ángel Porrúa.

Luhmann, Niklas (1981). **Teoría política del Estado de bienestar**, Madrid, Alianza Editorial.

Lyotard, Jean Francois (1987). **La posmodernidad: explicada a los niños**. Barcelona, Gedisa.

Metcalf, Les (1994). **Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública**, en *El rediseño del Estado*, México, FCE.

Mols (1994). **Cambio de paradigmas en América Latina**, Caracas, Nueva Sociedad.

Offe, Claus (1992). **Contradicciones en el Estado del bienestar y cambios estructurales**, México, Alianza Editorial.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994). **La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público**, Barcelona, Paidós.

Oszlak, Oscar (1994). **Estado y sociedad: las nuevas fronteras**, México, Bernardo, Kliksberg, en *el Rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, FCE.

Piam, Sylvestre (1994). **El Estado y la Competitividad de la economía**, en *El rediseño del Estado*, México, FCE.

Pico, Josep (1987). **Teorías sobre el Estado del bienestar**, México, Siglo XXI).

----- (1988). **Modernidad y posmodernidad**, Madrid, Alianza Editorial.

Rawls, John (1995). **Liberalismo político**, México, FCE.

Rebolledo, Juan (1993). **La reforma del Estado en México**, México, Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Araujo Octavio (1994). **Reflexiones al futuro**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Rousseau, Juan J. (1992). **El contrato Social**, México, Editores mexicanos unidos.

Rubio, Luis (1992). **¿cómo va afectar a México el Tratado de Libre Comercio**, México, FCE.

Therbon, Goran (1989). **Estados de bienestar y mercados capitalistas, la reforma del Estado: las razones y los argumentos**, México, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos.

Thompson, Brian (1994). **Comparaciones y estudios comparativos, en El rediseño del Estado**, México, FCE.

Stuart, Haywood (1994). **Un nuevo paradigma para la gestión pública**, en *El rediseño del Estado*, México, FCE.

Uvalle, Berrones Ricardo (1995). **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, Edo de México, Iapem.

—————(1996). **Política pública y gobierno local**, en *Materiales de trabajo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

—————(1997). **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**, Edo de México, Iapem.

Villarreal, René (1993). **Liberalismo social y reforma del Estado**, México, Fondo de Cultura Económica.

Yehezkel, Dror (1990). **Enfrentando el futuro**, México, FCE.

—————(1996). **La capacidad de gobernar**, Informe al Club Roma, México, FCE.

HEMEROGRAFÍA

Avalos, Aguilar Roberto (1992). **La crisis de la administración pública y su relación con la caída de los paradigmas: en busca de un nuevo paradigma**, México, en *Revista de Administración Pública*, INAP, núm 86.

Arias, Flores Marisol (1993). **La administración pública y sus retos**. En revista *Concertación*. México.

Bustamante, César (1988). **Los retos contemporáneos de la gestión pública**, México, en *Revista de Administración Pública*, (abril).

Fernández, Santillán José F. (1995). **La reforma política en México**, México, en *Revista Enlace*, del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Frederickson, H, George (1992). **Hacia una teoría del público para la administración pública**, México, *Revista de Gestión y Política Pública*. Vol 1, número 1, Centro de Investigación y Docencia Económica.

González, Valdés Refugio (1998). **Innovación y democratización de la gestión pública**, México, *Revista de Administración Pública*.

Lechner, Norbert (1996). **Tendencias actuales de los estudios políticos**, México, *Revista Enlace*, número 36, publicación mensual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Majone, Giandomenico y Spina, Antonio (1993). **El Estado Regulador**, México, *Revista, Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol,II, Nº. 2.

Periódico el Financiero (3 de julio de 1993). **Informe especial: neoliberalismo, la crisis de una ideología**, México.

Uvalle, Berrones Ricardo (1994). **La calidad de la administración pública moderna**, México, *Revista de Estudios Políticos*, núm 2, enero-marzo.

------(1995) **Liberalismo, Estado y Administración**, México, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm 61.

----- (1995). **Estado y administración pública**, México, en *Revista Perspectiva*, núm 2, enero-marzo.

------(1996). **El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la administración pública**, México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* número 64. Abril-mayo, División de Estudios de Posgrado.

------(1998). **El carácter multifacético de la gestión pública**, México, en *Revista de Administración Pública, lapem*, núm 37, (abril).

------(1998) **La visión del Estado contemporáneo**, México, en *Revista Prospectiva*, número 9.

PNUD (1993). **Informe sobre el desarrollo humano**.