

1 00463

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA TRASCENDENCIA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION
PUBLICA EN LA ESFERA SOCIAL Y PUBLICA**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER

DIRECTORA: MTRA. ELENA JEANNETTI DAVILA

CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO 2002



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.

AGRADECIMIENTOS

A mi Directora de tesis, la Mtra. Elena Jeannetti Dávila, quien con sus sólidos conocimientos y valiosas observaciones, me orientó puntualmente para llevar a buen término la presente investigación. Muchas gracias.

A los miembros del Honorable Jurado Dra. Marcela Astudillo, Dr. Gerardo Torres Salcido, Mtro. Alfonso González Mateos y Mtro. Jesús Méndez, mi perenne agradecimiento por lo valioso de sus comentarios y sugerencias.

Al Licenciado Noe Pérez Bello, quien tuvo a su cargo la revisión final de la investigación, gracias por el cuidado que tuvo para mejorar los aspectos de forma y estructura.

DEDICATORIAS

**A mis padres Merche+ y Salvador, quienes
me enseñaron el camino y el sentido de la
vida.**

**A mis hijos Ricardo y Helmut, luz de mi vida
y motivo fundamental de mis alegrías
y satisfacciones.**

**A Ricardo por ser el mejor amigo, esposo
y compañero, con todo mi amor por
apoyarme siempre en mi superación
profesional.**

**A mis hermanos Karla, Franco,
Hermann, Ivanno, y Mauricio
con todo mi cariño.**

CONTENIDO

	Págs.
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. EL ESTADO MODERNO.....	17
Fundamento.....	17
La vida económica	26
La vida administrativa	31
CAPÍTULO II. ASCENSO Y DECLIVE DEL ESTADO DE BIENESTAR	45
Marco histórico y político	45
La crisis del Estado de Bienestar	53
CAPÍTULO III. REPLANTEAMIENTO DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO	69
Límite estructural del intervencionismo	69
La relación mercado-Estado	76
Los nuevos límites de la sociedad y el Estado	84
CAPÍTULO IV. EL ESTADO EN LA VIDA PÚBLICA CONTEMPORÁNEA	95
Nuevo contexto	95
Ciudadanía activa	107
Gobernabilidad democrática	115

CAPÍTULO V. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA VIDA SOCIAL.....	124
Gobernabilidad y administración pública	124
Ciudadanía y administración pública	131
Ciudadanía y servicio público	139
Ética y rendición de cuentas	151
Reforma del Estado e innovación gubernamental...	158
CONCLUSIONES	166
BIBLIOGRAFÍA	172

INTRODUCCIÓN

En el debate contemporáneo de las ciencias sociales, los distintos sistemas de pensamiento son motivo de estudio y análisis constante. El tiempo de la globalidad y las economías competitivas ha ocasionado una serie de transformaciones en las cuales las instituciones privadas, públicas y sociales han ingresado a procesos de revisión. La apertura del mundo actual es señal de que los cambios tecnológicos han impactado no sólo en las estructuras macro, sino también en las microsociales. Han emergido nuevas formas de participación, movilización y organización en el seno de la sociedad, y con ello el ámbito institucional del Estado también es motivo de nuevas acciones y presiones que provienen de los círculos empresariales, los sindicatos, los grupos de presión de masas, las iglesias, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los colegios, y las asociaciones civiles que exigen tener un papel más activo en la esfera de la vida pública.

La relación de la sociedad y el Estado se ha replanteado de manera amplia en las últimas tres décadas. La expansión de los grupos sociales, el dinamismo de los sistemas empresariales, la confianza cada vez mayor en la vida privada y el desánimo ciudadano en algunas tareas del Estado, han

propiciado el repunte de las tesis neoconservadoras* que postulan la importancia de limitar la acción de la vida estatal.

En este sentido, el Estado es situado como un problema central para la sociedad. Se propone en consecuencia, y siguiendo la inspiración neoconservadora, que se acote su responsabilidad social, económica y política para que no sea la causa de los desajustes en la sociedad.

Por eso, frente a la óptica que postulan los enunciados del "Estado mínimo",** es importante destacar que el Estado no ha perdido ni perderá importancia para llevar a cabo la conducción eficaz de la sociedad. La importancia del Estado no debe estar sujeta a discusiones estériles que son propias de aseveraciones simplistas y los juicios de valor que nacen con las opiniones de carácter ordinario, las cuales no distinguen entre los problemas estructurales y los pasajeros porque éstos son anécdotas cuando se incorporan al "análisis" de lo estatal.

*Destacan en esta línea Daniel Bell, Nathan Glazer, James Q. Wilson y Samuel P. Huntington, Seymour M. Lipset, Robert Nisbet, Zbigniew Brzezinski, Jeane Kirkpatrick, Robert Tucker, Arthur Laffer, Aaron Wildavsky, Edward Banfield, Peter Drucker, e Irving Kristol entre otros autores son exponente del pensamiento neoconservador. Atilio A. Borón, "La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora" en *La Administración Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana*, 1981 p. 36.

Al respecto, el tema del neoconservadurismo también es analizado de manera aguda y esclarecedora por Jürgen Habermas en "El criticismo neoconservador de la cultura en los Estados Unidos y en Alemania Occidental: un movimiento intelectual en dos culturas políticas" en *Habermas y la modernidad*. Coordinador Richard J. Bernstein, 1991. pp. 127-152.

** Sobre este punto consúltese Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*. 1988.

Es importante reconocer el papel del Estado y en todo caso las fallas que tiene o pueda tener, no son motivo suficiente para desvalorizar su necesidad en la vida pública. El Estado es imprescindible para asegurar, estimular y fortalecer la vida productiva de la sociedad. Ninguna otra fuerza social o económica tiene las capacidades para tomar el lugar del Estado en favor del interés público. Ni las organizaciones corporativas ni el mercado tienen las aptitudes para atender y satisfacer con equidad lo que necesita la sociedad civil. Por ello, la labor del Estado tiene que identificarse en un marco de ventajas compartidas para las personas y grupos, evitando que el conflicto social y político aumente los riesgos de la ingobernabilidad.

Sin embargo, no puede ni debe soslayarse que debido a su importancia, el Estado también hay que explicarlo en el mosaico de los cambios que corresponden a la vida contemporánea. Hay nuevos escenarios y factores de poder que indican la necesidad de que el Estado se adapte a las transformaciones de la vida pública. La vida estatal está sujeta a las etapas de la humanidad.

Ninguna forma de Estado es imperecedera, y ninguna ha sido mejor que otra como si fuese una cuestión maniquea. Lo importante es explicar porqué el Estado se desenvuelve bajo determinadas condiciones en un

tiempo y otro, por qué tiene momentos de esplendor y crisis, por qué sus formas institucionales tienen que actualizarse y en su caso modernizarse. Todo ello es parte esencial de las transformaciones en la sociedad, la política y la economía.

El Estado no se explica por sí sólo, sino de acuerdo a la sociedad que organiza, representa, protege y desarrolla. Como institución básica de la vida pública moderna, el Estado aumenta o disminuye su intervención en la misma, tomando en cuenta tanto el contexto nacional como el internacional. Sus formas de intervención no son infalibles y con el auxilio de las reformas institucionales, es posible rehabilitarlo para que no incurra en la adopción de políticas de todo tipo, que provocan resultados desfavorables en la sociedad.

La intervención del Estado en la sociedad ha sido motivo de amplios debates y cuestionamientos. No obstante es básico contextualizarla no sólo en razón de elementos cuantitativos, sino cualitativos. La intervención no es un asunto de expansión organizativa e institucional, sino que debe valorarse por su contribución a la calidad de vida que la sociedad plantea y exige.

Por ello, lo cualitativo ha de ser el criterio para situar las ventajas o no de la intervención estatal, es decir, hay que puntualizar el grado de beneficios o inconvenientes que se derivan con ella, no para condenar o exaltar los tipos de políticas en ese sentido, sino para ubicar qué necesita la sociedad para alcanzar el desarrollo y cómo el Estado debe contribuir con eficacia y equidad a conseguirlo. En consecuencia, la misión del Estado continúa siendo de la mayor importancia y su revaloración es fundamental para transformarlo con inteligencia y oportunidad.

De este modo, la administración pública también debe entenderse en las exigencias de una sociedad más activa como es la sociedad contemporánea. Se integra ahora por ciudadanos informados y politizados que tienen capacidad para autorganizarse y que por lo mismo, luchan desde diversos frentes para tener un papel dinámico en la vida social y política. La ciudadanía adormecida empieza a ser capítulo cerrado.

Hoy los ciudadanos son activos (organizados y con estrategias colectivas de acción) y exigen a la administración pública mayor responsabilidad en la conducción de los asuntos sociales y políticos. Inmersa en la crisis del Estado intervencionista, la administración pública fue señalada como la causante principal de los desajustes fiscales y monetarios. Fue considerada como una organización que distanció al Estado de los

ciudadanos al deteriorarse la calidad de vida en la etapa de las políticas expansionistas. Fue señalada como el origen de que las fallas del Estado ocasionaran pérdida de confianza en él y con ello, las ventajas de la vida privada ganan terreno ante los resultados no favorables de la acción pública.

Con el auge de la globalidad, aumenta la crisis de las políticas intervencionistas y al mismo tiempo de la administración pública que se orientaba al logro del bienestar a cargo del Estado. En la complejidad de la vida estatal, la administración pública ha ingresado a procesos de revisión que tienen como meta dotarla de mejores elementos para que cumpla con los fines del gobierno y los objetivos del Estado. Como institución indispensable para la vida en comunidad, se ha venido adaptando a los cambios de la vida pública, ya que las organizaciones civiles y ciudadanas asumen un papel más activo. La administración pública se encuentra inmersa en una vida pública más plural, competida y exigente. Por tanto, está comprometida con el logro de la eficiencia y la equidad, pues sin esos valores, corre el riesgo de encerrarse únicamente en los valores administrativos (productividad y eficacia) que limitan su importancia como la actividad que organiza al gobierno en la sociedad.

Los valores de la vida pública, asociados a la democratización del poder, son los que explican por qué la administración pública tiene que comportarse como la administración de la vida en común, es decir, como la administración de todo aquello que tiene derecho a vivir.

Lo común es el ángulo más sobresaliente de la administración pública para destacar su responsabilidad mayúscula. En este caso, constituirse en el hogar de los ciudadanos y la población civil, aprovechar con responsabilidad los recursos públicos, reconocer la participación de los grupos no gubernamentales en el desarrollo de la sociedad y facilitar formas de colaboración para que favorezcan un ambiente de civilidad y logros compartidos, son retos inevitables para la misma. Hoy la administración pública es un factor importante para que la vida en sociedad sea factible y fructífera. Sin ella es imposible que la vida en común tenga garantías de realización, pues sin las tareas de coordinación, regulación, distribución y compensación que debe cumplir, ningún proyecto social o privado puede fructificar con ventajas tangibles.

El objetivo de esta tesis es el análisis del Estado y la administración pública no considerados únicamente en sus ámbitos organizacionales, sino de frente a los acontecimientos sociales y políticos que han modificado de manera acelerada el desarrollo de la sociedad

contemporánea y sus diferentes formas de organización y movilización de los recursos. La revaloración del Estado y la administración pública es analizada tomando en cuenta que la vida pública no es exclusiva de él, sino que también participan otras fuerzas y organizaciones sociales que no sólo reclaman, sino que luchan para evitar ser desplazados por lo estatal y lo administrativo de la vida social.

Al revalorar al Estado no se incurre necesariamente en una propuesta para “desmantelarlo”, sino de resaltar su importancia en condiciones más abiertas que debe vivir ante el empuje de los grupos ciudadanos y la ampliación constante de la vida pública.

Tampoco implica el cese de la soberanía, lo cual sería absurdo, por el contrario, mientras más claras sean las atribuciones del Estado, mayor es la ventaja que tiene para que junto con la administración pública, se constituyan en los pilares de la sociedad, la economía y la vida pública.

Lo importante es que dichas instituciones cumplan su responsabilidad en un ambiente de mejor entendimiento público con los grupos no gubernamentales que, es a la vez, una forma de alcanzar sistemas de colaboración política y social que son requisito para llevar a cabo con eficacia las tareas de gobierno.

Para fines de explicación, la tesis se integra por cinco capítulos organizados de la manera siguiente:

En el capítulo primero, se analiza la importancia del Estado moderno con base en su fundamento político, su presencia significativa en la vida económica y la relevancia de la vida administrativa, elementos que, articulados como ejes medulares, explican la complejidad del propio Estado al situarlo como la organización más importante de la vida colectiva. La comprensión del Estado moderno es fundamental para entender mejor los retos y los compromisos que enfrenta en los espacios dinámicos de la sociedad contemporánea. El Estado en ese enfoque, continúa siendo un factor central para ordenar y estimular al conjunto de la sociedad.

En el capítulo segundo, se estudian las condiciones en las cuales el Estado de bienestar desarrolló sus tareas de manera significativa, destacando el papel de la administración pública en cuanto institución que tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas sociales que se originan de acuerdo con los valores de la vida pública. Asimismo, se explican los factores que inciden en el deterioro institucional del Estado de bienestar y las consecuencias que tuvo este hecho en la vida productiva de la sociedad civil.

En el capítulo tercero, se analiza la importancia del Estado en la vida pública, de acuerdo con la nueva relación que tiene con la sociedad y los agentes económicos para evitar las crisis que ocasionan efectos negativos cuando se pierden de vista los límites económicos que él tiene puntualizar los límites, no implica debilitarlo, sino tiene elementos más favorables para que cumpla con mayor eficacia las tareas públicas. En este caso, un elemento clave para evitar situaciones tensas y conflictivas con los factores de la producción, es reconocer que en la sociedad los mercados hay que precisarlos como una forma de organizar y aprovechar los recursos financieros, monetarios y tecnológicos para generar la riqueza económica, pero nunca como alternativa orientada a conseguir la equidad social. Los mercados son aptos para producir bienes y servicios con afán de ganancia y únicamente el Estado es el que tiene el compromiso y los medios para que el bienestar y la equidad sean los aspectos básicos de la calidad de vida. En este sentido, la relación del Estado y los mercados debe entenderse como un requerimiento de la sociedad, lo cual no implica que el Estado abdique de su función rectora, promotora y reguladora para favorecer el bienestar común.

En el capítulo cuarto, se estudia la trascendencia del Estado en la vida pública, tomando en cuenta los nuevos contextos de la vida contemporánea que incluyen desde luego, el valor de la ciudadanía activa

y la gobernabilidad democrática, ya que ambos juegan un papel importante en el desarrollo y la conservación de la sociedad. En este capítulo se resalta que la vida pública necesita del Estado y que él mismo, también necesita a la vida pública para tener mayores opciones de cooperación, y de esa manera ampliar los márgenes de la gobernabilidad, que es al final de cuentas, el gran objetivo de los Estados para conducir eficazmente a los ciudadanos. Respecto a éstos, no hay duda de que han reaccionado vigorosamente para tener un lugar reconocido en las ventajas de la vida pública y con su naturaleza activa pueden colaborar en los procesos del gobierno para fortalecer la calidad de las políticas públicas.

En el capítulo quinto, se explica la responsabilidad de la administración pública en la vida social y su relación con los ciudadanos activos, lo que implica que tienen capacidad de organización, participación y representación para no desvincularse de la vida social y pública. No menos importante es puntualizar la contribución de la administración pública a la vigencia de la gobernabilidad democrática, sobre todo en un mundo complejo, inestable y cambiante, en el cual los grupos sociales y políticos deben ser tomados en cuenta para dar orden a las estructuras de gobierno. De esta manera, se analiza lo relevante del servicio público para conseguir resultados favorables que permitan acrecentar los objetivos y las metas de la gobernabilidad democrática.

También se analiza la importancia de la ética y la rendición de cuentas que, como factores institucionales, son parte del comportamiento abierto y democrático de la administración pública. El perfil contemporáneo de la sociedad civil se caracteriza porque el poder de las instituciones sea regulado y controlado de manera oportuna y eficaz. Por tanto, lo referente a la ética implica que la administración y los servidores públicos desempeñen con honradez y eficiencia las tareas que tienen asignadas. La honradez es condición básica para que la sociedad y los ciudadanos tengan confianza en la administración pública, pues la falta de la misma provoca el desprestigio en el Estado, y con ello, no es factible que la función pública sea valorada como un medio clave para el desarrollo de la vida colectiva.

En este sentido, la rendición de cuentas es otro elemento que, asociado con la ética, significa que la responsabilidad de la administración y los administradores públicos es importante para fortalecer los valores de la vida democrática. De este modo, los costos, los beneficios y los responsables de la función gubernamental pueden y deben ser motivo del conocimiento público para que tanto el Poder Legislativo (órgano de la representación política de la sociedad) y la opinión pública, puedan evaluar con mayor objetividad y pluralidad, cómo la administración

pública debe responder con honradez y eficiencia demostradas, a las expectativas de los ciudadanos.

En el presente capítulo se explican la Reforma del Estado y la innovación gubernamental. En este apartado se conjugan los elementos señalados porque son parte medular en el ámbito de las instituciones. La Reforma del Estado alude a los procesos que se relacionan con las capacidades de gobierno, lo cual implica revitalizar el valor de las instituciones y nutrir la institucionalidad democrática con procesos que apuntan hacia el vigor de los cambios que facilitan una mejor comunicación entre la sociedad y el propio Estado. La Reforma del Estado se plantea como un imperativo que debe cumplirse para que los Estados generen las capacidades que les permitan responder con inteligencia a los requerimientos que imponen la globalidad y las tendencias democráticas de la vida asociada.

Por su parte, la innovación gubernamental se articula con la reforma de la administración pública, dado que es un proceso que incluye políticas institucionales como la descentralización, la profesionalización de la función pública, la participación ciudadana y las prácticas de corresponsabilidad pública. Respecto a la reforma de la administración pública, sin duda es importante para dotar a ésta de mejores herramientas que favorezcan su desempeño institucional de manera más eficiente.

Alude la reforma a los medios vinculados con el diseño, la operación y la implementación de las políticas públicas. Por eso es importante que los elementos organizativos técnicos y tecnológicos sean rehabilitados y modernizados para aumentar la calidad de las respuestas institucionales que la administración pública formula y ejecuta en la complejidad de la vida social, política y económica.

Finalmente se incluyen las conclusiones de la investigación.

CAPITULO I. EL ESTADO MODERNO

Fundamento

La vida moderna del mundo occidental es la cuna del Estado de derecho. Son los valores de la sociedad liberal, la base que justifica la razón institucional del Estado. En efecto, los derechos del hombre y del ciudadano proclamados en 1789 por la Revolución Francesa, son el punto de partida para configurar un tipo de vida y su correspondiente forma de organización política.

El liberalismo político es la cosmovisión que se postula para impulsar la organización del poder con base en lo que es su contenido constitucional y positivo. Desde este ángulo, el liberalismo¹ crea las instituciones para que la sociedad sea regulada no con la contundencia ilimitada del poder, sino de acuerdo con equilibrios finos que permitan su correlación eficaz.

Con esta idea el Estado se orienta al cumplimiento de la ley y a la observancia de las constituciones políticas². El paso dado para someter el

¹"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". Oswald Von Nell-Breuning, "Liberalismo", en *Revista Política y Administración*, Tomo III Vol. 1 Junio 1992., p. 40.

² "La moderna Constitución del Estado burgués de Derecho se corresponde en sus principios con el ideal de la Constitución del individualismo burgués, y tanto que se suelen

poder del Estado al imperio de la ley, es una de los capítulos más importantes para asegurar la convivencia de los individuos, sus organización y las formas de representación.

El poder del Estado es benéfico cuando está sujeto a reglas; cuando es obediente al derecho y cuando no realiza lo que no le está expresamente autorizado. Es un poder necesario, puesto que la sociedad por sí misma no asegura sus condiciones de vida. Pero como poder necesario, es el primer obligado a no obrar por capricho, exceso de discrecionalidad o abuso de autoridad. El Estado en una visión moderna, detenta y ejerce el poder con responsabilidad pública, política y social. De otro modo, hay el riesgo de que se erija en fuente de poder no constructiva, sino amenazante para la vida social y política.

Para el liberalismo, el Estado es una organización indispensable para dirigir la sociedad. No se trata de cualquier Estado, sino de uno típico, a saber: el Estado de derecho. Éste es producto de las revoluciones políticas y su diseño institucional se realiza con las ideas que orientan la integración y el ejercicio democrático del poder.

equiparar estos principios a Constitución y atribuir el mismo significado a las expresiones 'Estado constitucional' y 'Estado burgués de Derecho'. Carl Schmitt. *Teoría de la constitución*, 1981, p. 145.

El Estado de derecho es una forma de Estado³ que se organiza a partir de los postulados del liberalismo y sus atribuciones quedan sujetas a normas que son elaboradas por el órgano de la sociedad que es el parlamento. En el Estado de derecho, la representación política de la sociedad que es el parlamento, debe ser un contrapeso eficaz a la fuerza predominante del Estado que es la rama ejecutiva.

Es Estado de derecho, porque el propio legislador queda comprometido a cumplir con la ley y el Estado que se encarga de su observancia y ejecución, también es obligado como persona jurídica a cumplir con su observancia. El Estado de derecho es el resultado de luchas en las cuales destacan las revoluciones políticas.

Son éstas, la expresión más nítida de que la lucha por el poder es violenta para romper un orden político injusto, cerrado y regido por privilegios como era el orden feudal. Las revoluciones políticas son acontecimientos que aceleran el ingreso de los países a la vida moderna, ya que destruyen las relaciones políticas que no garantizan la libertad, la igualdad y la democracia⁴.

³ "El Estado aparece como el servidor, rigurosamente controlado, de la sociedad; queda sometido a un sistema cerrado de normas jurídicas o, sencillamente, identificado con ese sistema de normas, así que se convierte en sólo norma o procedimiento". *Ibid.*

⁴ "La democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones. Acatar

Son revoluciones que violentan el orden establecido para eliminar de raíz las desigualdades que se originan con la vigencia de relaciones estamentales, prebendarias o corporativas. Son revoluciones de gran impacto que contribuyen a configurar otra organización del poder. En este caso, que sea una organización democrática, legal y legítima.

Las revoluciones políticas no eliminan al Estado, sino al sistema de instituciones que dan sustento al ejercicio del poder. La desigualdad que derrumban las revoluciones políticas se localiza en el régimen político, no en el Estado en sí. Abrir y democratizar el régimen político, es el objetivo de las revoluciones políticas. Abrirlo y democratizarlo implica crear las condiciones de una mayor participación y representación para que los diversos grupos tengan opción de convivir de acuerdo con los valores de la pluralidad. Ésta se limita cuando las estructuras del poder no son abiertas y cuando las relaciones que articulan al Estado con la sociedad, no dan oportunidad de una convivencia justa.

Las revoluciones destruyen las estructuras de poder que, organizadas en el régimen político, protegen intereses de grupos o clases que excluyen de los

los resultados de cada momento, aunque supongan una derrota, y encauzar todas sus acciones a través del marco institucional, resulta preferible para las fuerzas democráticas a intentar subvertir la democracia. Expresado en términos más técnicos, la democracia está consolidada cuando el acatamiento —la actuación en el marco institucional— constituye el punto de equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas involucradas" Adam Przeworski, *Democracia y mercado*. 1991, p. 43

beneficios al resto de la sociedad. Son intereses que tienen alianza con el poder de decisión, pero que no permiten que otros grupos y organizaciones tengan acceso a los beneficios que deben compartirse en términos de la igualdad política y social.

Las revoluciones políticas violentan el orden prevaletente en la sociedad, para que en el reacomodo de fuerzas, intereses y organizaciones, el poder se estructure sobre bases más justas. De este modo la permanencia de la sociedad es producto de menos desigualdad y da la posibilidad de que sus instituciones políticas sean capaces de gobernar con un sistema de valores que propugne por una mejor forma de vida.

La instauración de las instituciones no es casual. Ha dependido de factores históricos que sacuden la vida de los países, en particular de aquellos que, como en Inglaterra, Francia y Estados Unidos de Norteamérica, han vivido los impactos de las revoluciones políticas. Por ello, el Estado de derecho⁵ es pues, un tipo de organización que, regida por normas constitucionales y secundarias, se encarga de que la sociedad sea impulsada por el sendero de la libertad, la democracia y la justicia.

⁵ "Sólo valdrá como Estado de Derecho aquél en que no pueden intentarse injerencias en la esfera de la libertad individual, sino a base de una ley; por lo tanto, sólo aquel

Se organiza a partir de la división de los poderes⁶ (legislativo, ejecutivo, judicial), la protección de los ciudadanos frente a los actos de gobierno y la administración pública, la aplicación general y abstracta de las leyes, el reconocimiento de la representación política en favor de los ciudadanos, la invocación de la soberanía estatal a partir de la democracia y la participación política y el reconocimiento del régimen político (parlamentario o presidencial) como centro principal de la actividad política.

La organización constitucional del Estado de derecho⁷ encuentra su fundamento en que el poder político se ejerce con base en pesos y contrapesos. Esto implica que no es un poder discrecional, sino sujeto al espíritu y contenido de las normas. Es un poder articulado en términos de atribuciones y límites para garantizar la institucionalidad del Estado.

Estado cuya administración esté dominada, según la expresión de O. Mayer, por la 'reserva' y 'preeminencia' de la ley". Carl Schmitt, *Op. cit.*, p. 152.

⁶ "La división y distinción de poderes contiene el principio básico de esta general mensurabilidad de todas las manifestaciones del poder del Estado. La exigencia de mensurabilidad se desprende del principio de distribución, propio del Estado burgués de Derecho, según el cual la libertad del individuo es ilimitada en principio y, toda facultad del Estado por el contrario, limitada en principio y, por lo tanto, mensurable". *Ibid.*

⁷ "La aparición del liberalismo político llevó a su consagración en el Estado de derecho liberal, también llamado Estado gendarme, en el cual se aseguran condiciones para que el ciudadano pueda realizarse frente al poder público, que tiene poderes limitados para evitar que impida el ejercicio de las libertades civiles." José Chanes Nieto, *Los liberalismos*, p. 78

Por eso, la división de poderes tiene como objetivo que el ejercicio del poder no se concentre en el legislativo, el ejecutivo o el judicial. De la competencia clara de los mismos y de su coordinación institucional, depende que el poder sea obediente a las leyes y justo en la aplicación de las mismas.

El Estado de derecho responde al paradigma del liberalismo político y de él se desdoblán los valores, normas, principios e instituciones que hacen posible gobernar la lucha, convivencia y arreglos de los contrarios. Es un Estado que tiene una ingeniería constitucional variada, compleja y eficaz. De otro modo no se explica por qué sus instituciones han sido creadas para gobernar a los individuos, grupos y organizaciones. Su cobertura constitucional responde a lo que es un Estado fundado en el derecho y en la aspiración de que la vida política sea civilizada y constructiva.

Toca al liberalismo político⁸ como ideología y proyecto de vida, proponer tesis fundamentales en favor de un orden político caracterizado porque aspira a instituir la igualdad. Frente a los privilegios medievales como las relaciones estamentales y los honores en favor de las aristocracias, el

⁸ "El liberalismo político es un movimiento en favor de la libertad. Desde esta pretensión debe medirsele. Pero, al mismo tiempo, es preciso definir una y otra vez esta pretensión. Dado que la libertad es, en efecto, un constante enfrentamiento con la realidad de la naturaleza y de la sociedad, que nunca alcanza su meta definitiva, el liberalismo político registra, ciertamente, una serie de conquistas- como la Constitución liberal-" Rolf

liberalismo postula que los individuos⁹ son, en la sociedad moderna, iguales ante la ley de acuerdo con derechos y obligaciones.

La formalidad de la ley se erige en la clave para garantizar la igualdad de los individuos. La igualdad tiene un doble contenido. Por un lado es valor abstracto para todos, es decir, puede invocarse sin importar condiciones de vida. Por el otro es requisito para que los individuos sean considerados en la vida universal y general del Estado.

En ésta, adquieren el rango de ciudadanos, es decir, de personas que tienen derechos y obligaciones relacionadas con la participación y la representación de la vida política. La ciudadanía es una faceta que se relaciona con la naturaleza del poder. Es un derecho que, ejercido se convierte en un espacio para la acción política. Forma parte de los elementos que conforman la competencia y la alternancia en el poder.

Es condición para que el Estado moderno sea considerado como un Estado de derecho que apoye la vigencia de la democracia. Es también la

Schroers, "La política liberal" en *Revista Política y Administración* Tomo III Vol. 1 Junio 1992, p. 53

⁹ "Por consiguiente, 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, religiosa. ... Para el liberalismo político el individuo debe ser autónomo para determinarse y para realizarse. Autonomía para construir su propio mundo y participación como garantía de la libertad, de la autonomía". José Chanes Nieto. *Op. Cit.*, pp. 77-78.

ciudadanía, una responsabilidad que se ejerce para que el juego del poder sea viable y lo más armónico posible. La ciudadanía tiene carácter esencialmente político, porque a través de ella los individuos tiene la opción de participar y defenderse ante los posibles abusos del poder.

Frente a los ciudadanos, el Estado se desenvuelve conforme a la ley y crea las condiciones que permiten evaluar la acción de gobierno. Esto significa que los derechos ciudadanos son reconocidos por el poder público como peldaño que se deriva de las revoluciones políticas.

La vida ciudadana es un triunfo de la sociedad y se manifiesta como un producto de la democracia. Permite que la estructura del poder sea organizada sobre la base de la participación universal de los ciudadanos, para que la representación política de los mismos sea justa y equilibrada en los parlamentos.

La ciudadanía es una conquista lograda para conseguir la expresión democrática del poder. Democracia implica, participación, representación, deliberación y opinión que, como factores centrales de la vida política, coadyuven a que ésta sea fructífera y duradera.

La igualdad, por eso, se caracteriza en espíritu y forma porque la tabla de derechos y obligaciones en materia civil y política corresponde a todos. En el Estado de derecho nadie debe quedar excluido de las ventajas y compromisos que postula el orden político moderno. Es pues, la igualdad, una de las conquistas más preciadas para dar viabilidad y certeza a la convivencia civilizada.

La vida económica

Es importante señalar que es la igualdad una condición clave para que la vida económica de la sociedad moderna sea plena y segura. Los procesos del mercado, dados en lo fundamental por el intercambio mercantil, quedan protegidos al reconocerse los derechos de contratación, compra y venta de propiedades y la acumulación legítima de la riqueza. La igualdad permite diluir los impedimentos para que la propiedad sea móvil, ya que permite incorporarla a las transacciones económicas, financieras y comerciales. Permite asimismo, que los individuos en cuanto sujetos económicos, se dediquen con los valores de la privacidad al negocio, ocupación y empresa¹⁰ que más les conviene.

¹⁰ "La vida económica, o mejor dicho, en un sentido mucho más limitado, el intercambio comercial llevaba en sí un orden, una disposición legal: sin mandamientos ni coerciones

De este modo, la sociedad moderna entendida como una sociedad de propietarios (compradores y vendedores), puede realizarse en sus aspectos fundamentales dados por la existencia de individuos libres. La categoría propietarios es importante para que los intercambios sean constantes, viables y amplios. Implica la oportunidad de efectuar operaciones de compra-venta con apego al espíritu empresarial. Significa a la vez la posibilidad de incursionar por diversas sendas que permiten tener ganancias privadas reguladas por códigos que dan sustento al mundo de la vida civil y particular.

Frente a la esfera económica de la vida privada, el Estado es considerado una organización que tiene como misión apoyar, garantizar y regular las transacciones entre los particulares. Por eso, el mercado, como institución competitiva,¹¹ es reivindicado para que los movimientos económicos sean el cauce de la producción y el consumo, mismos que dan cuerpo a las operaciones productivas y de servicios.

exteriores, la competencia producía en el intercambio comercial construido por ella una coordinación sumamente significativa". Oswald Von Nell-Breuning, *Op.cit.*, p. 43.

¹¹ "La argumentación liberal defiende el mejor uso posible de las fuerzas de la competencia como medio para coordinar los esfuerzos humanos, pero no es una argumentación en favor de dejar las cosas tal como están. Se basa en la convicción de que allí donde pueda crearse una competencia efectiva, ésta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales". Friedrich A. Hayek. *Camino de servidumbre*, 1990, p. 64.

La sociedad liberal instituye con el auxilio del Estado el orden jurídico moderno, el cual se caracteriza porque los derechos de los individuos son reafirmados y protegidos por normas abstractas y universales. Ante el Estado, los individuos quedan asegurados¹² para que se dediquen con plenitud a las tareas propias del intercambio mercantil.

En efecto, la capacidad de elección se deriva de las libertades económicas que se defienden en favor del espacio privado de los individuos. Elegir, producir, comerciar e intercambiar, son puntos esenciales para asegurar una vida económica vigorosa y plena. Es así como la vida privada se reivindica en favor de los individuos, constituyendo al mismo tiempo, el límite real de la autoridad del Estado.

Se protege la vida privada, siempre y cuando no se cause algún daño a terceros. Diríase que el límite de la libertad económica en lo individual esta dado por la libertad de los demás individuos. Es un límite razonable para que los agentes del mercado puedan concurrir en igualdad de oportunidades al intercambio mercantil.

¹² "El Estado tiene que limitarse a establecer reglas aplicables a tipos generales de situaciones y tiene que conceder libertad a los individuos en todo lo que dependa de las circunstancias de tiempo y lugar, porque sólo los individuos afectados en cada caso pueden conocer plenamente estas circunstancias y adaptar sus acciones a ellas". *Ibid*, p. 107

La libertad económica se expresa de acuerdo con los valores de la competencia, el intercambio y la prosperidad mercantil. Es una libertad clave para la vida económica y determinante para el desarrollo de la prosperidad empresarial.

En su versión liberal, el Estado únicamente hace lo que tiene permitido tanto por la constitución como por las leyes secundarias. Así, la vida económica tiene los elementos para desenvolverse de acuerdo con los valores del mercado dados por la competencia, la acumulación, la prosperidad y la reproducción de las ganancias privadas. En este aspecto el sustento de la sociedad liberal son los derechos del hombre.

Son éstos, los que permiten que la vida económica sea impulsada con escala amplia. Es sabido que sin la libertad, los individuos no pueden ser sujetos económicos para dedicarse a la industria y el comercio. Sin igualdad, no pueden aspirar a ser reconocidos como propietarios. Sin propiedad, no tendrían el motivo de su usufructo y beneficio. Sin seguridad los riesgos de la actividad mercantil son altos y la inseguridad puede afectar el comportamiento de los ciclos productivos.

Los derechos del hombre son la pieza central de la vida moderna y la base para la organización de la sociedad. Son derechos protegidos con la

autoridad pública del Estado para evitar que el individualismo sea fuente de abusos, discordias y riesgos. Los derechos del hombre constituyen el límite real y formal de la acción del Estado. Por su importancia, reivindican el ámbito de lo civil para que los individuos en calidad de propietarios, tengan la opción de participar en los procesos de intercambio de acuerdo con los fundamentos del derecho privado.¹³

Con los derechos del hombre, la sociedad moderna tiene el eje fundamental de su desarrollo amplio y próspero. En este sentido, la cadena de la producción, el consumo, la ganancia y la reproducción de capital se extiende hasta organizar mercados donde el intercambio de mercancías es asegurado con la existencia del Estado.

Un mercado sin protección del Estado se expone a tener no ganancias, sino riesgos y pérdidas. Y un mercado sin prosperidad, es contraproducente al Estado, pues no habría ingresos que tributar. Desde el liberalismo económico se afirma que el papel del Estado es importante,

¹³ "... el comercio y trato entre los poseedores individuales de mercancías es normado en el sentido de un orden de derecho privado cortado a la medida de personas jurídicas que se comportan estratégicamente y que entablan entre sí relaciones contractuales. Este orden jurídico se caracteriza, . . . por su positividad, universalidad y formalidad, y está construido con la ayuda tanto del moderno concepto de ley como del concepto de persona jurídica que puede cerrar contratos y adquirir, enajenar o transmitir propiedades. Su función es la de garantizar la libertad y la propiedad de la persona privada, la seguridad jurídica y la igualdad formal de todas las personas jurídicas ante la ley y con ello la previsibilidad de todas las acciones jurídicas normadas." Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa II*, 1991, pp. 505-506."

pero no pasivo ni abstencionista. Es falso sostener la idea de un Estado pasivo o abstencionista.¹⁴ En todo caso, es claro que el Estado es un medio para la acción del mercado en términos de regulación, protección y seguridad.

La vida administrativa

La acción del Estado de derecho en la sociedad se lleva a cabo con el concurso de la administración pública. Es la administración, la actividad organizada que, con sus capacidades institucionales, da cumplimiento al paradigma que de la vida social y económica se tiene. Es, por tanto, el gran medio de la vida estatal encargado de organizar los procesos productivos de la sociedad y de proporcionar un bienestar generalizado.

Por su naturaleza, misión y cobertura, la administración pública es un conjunto de aptitudes que permiten al Estado dirigir y proporcionar bienestar a la sociedad. Como capacidades en acción, la administración pública hace, rehace, proyecta, construye y transforma. Es, por su

¹⁴ "La cuestión de si el Estado debe o no debe actuar o interferir plantea una alternativa completamente falsa, y la expresión *laissez faire* describe de manera muy ambigua y equívoca los principios sobre los que se basa una política liberal". *Ibid*; p.113.

misión, una institución apta para dotar a la sociedad de estabilidad y progreso.

Su aptitud en favor de la vida social, es punto central para situar la función política y administrativa del Estado. Éste tiene presencia corpórea en la sociedad mediante la actividad administrativa, la cual se manifiesta con ministerios, secretarías, comisiones, empresas y organismos públicos.

La tipología de los mismos es correlativa a las necesidades sociales y políticas y denota el modo en que el Estado se organiza administrativamente para proteger y alentar la vida pública. La administración pública moderna se encuentra estrechamente vinculada a los fines del Estado y en razón de ellos, asume la tarea de promover a los individuos y propiciar el desarrollo en conjunto de la sociedad.

En la sociedad liberal, la administración pública cumple sus tareas de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad.¹⁵ Es un poder social importante, realizador y de gran cobertura. Pero su razón social tiene como eje el cumplimiento de lo que es el Estado de derecho.

¹⁵ "Sólo un Estado en el que toda actividad administrativa, sobre todo la policía, se encuentre colocada a reserva y bajo la permanencia de la ley, y sólo a base de ésta sean admisibles las injerencias en la esfera de libertad del individuo, se llama, pues, Estado de Derecho". Carl Schmitt. *Op. cit.*, p. 152.

Por tal motivo, la administración pública¹⁶ se caracteriza porque su actividad es extensiva a individuos, familias, grupos y organizaciones.

Por lo tanto, la administración pública es una actividad positiva y constructiva, ya que sus fines se relacionan con la vida misma y en la medida en que ésta es progresiva, la obliga con el horizonte del futuro, lo cual implica que debe tener visión de conjunto en favor de la vida de un país o de una nación.

Su actividad conviene señalarlo, obedece a normas de derecho y a reglas que procuran dar orden y convivencia civilizada a las contradicciones y problemas sociales. Su actividad ininterrumpida, continua y extensiva se fundamenta en normas escritas y sólo cumple con aquello que tiene prescrito¹⁷.

Más allá de este señalamiento, se erige en un poder riesgoso con caracteres de arbitrariedad o autoritarismo. Sería esto la negación del Estado de derecho y la negación misma de su razón de ser. La administración pública moderna tiene que ser respetuosa de las normas

¹⁶ "Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas". C.J. B. Bonnin. "Principios de la Administración", p. 93.

¹⁷ "Además del liberalismo político, jurídico y económico, hay un liberalismo administrativo. El liberalismo se manifestó de inmediato en el ámbito administrativo, en tanto que la

políticas y sociales para que desarrolle mejor sus capacidades de realización. Al obedecer a la constitución y al derecho, la administración empieza a asegurar su legalidad y legitimidad para que sea aceptada como un poder benévolo y como una actividad imprescindible en favor del bien público.

De otro modo, se erige en un poder sin límites, el cual es nocivo al Estado y dañino para la sociedad. Es sabido que un poder sin límites obstaculiza a la sociedad y provoca que el Estado no sea aceptado con plenitud en términos de legitimidad.

El poder sin límites es contrario a la noción del derecho, la constitucionalidad democrática y la institucionalidad política. Se convierte en fuente de abusos e incumple la legalidad de la norma escrita.

No hay espacio de la vida social, política y económica que no reciba la influencia y regulación necesaria de la propia administración pública. Toda actividad sea civil o pública, es objeto de su apoyo, autorización y estímulo. Puede decirse que la administración pública es una institución

administración pública debería de abstenerse de impedir el ejercicio de los derechos civiles y la práctica de la libertad económica". José Chanes Nieto, *Op. cit.*, p. 82.

encargada de fortalecer la convivencia de la sociedad, llevando a cabo una diversidad de tareas en beneficio de la vida en común¹⁸.

Desde el ángulo de su realización, se encarga de cumplir con fines públicos, tareas sociales y responsabilidades políticas. Su referente axiológico es la naturaleza de la sociedad liberal y los mandamientos que orientan, legalizan y legitiman la existencia del Estado de derecho. Por eso, su poder ha de considerarse benevolente, dado que se ocupa de atender todo aquello que tiene derecho a vivir. La administración pública es la vida misma de la sociedad.

Sin ella, no es factible que las necesidades sociales y públicas sean atendidas con alcance institucional, es decir, con autoridad, recursos, funcionarios y políticas que permiten mitigar los conflictos políticos, atenuar la escasez de recursos y mirar por el mayor bien de la población. Es la administración pública, un conjunto de acciones que tienen por objeto cuidar la sociedad, procurar el progreso y conseguir su desarrollo.

¹⁸ "La administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que como ya he dicho, son la expresión de las necesidades y la regla de las dependencias sociales: necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general, esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político". C.J.B. Bonnin. *Op.cit.*, pp. 94-95.

De este modo, la administración pública moderna se caracteriza porque su misión social no tan sólo es amplia y compleja, sino indispensable, benefactora y fundamentalmente constructiva. Por ello, la administración pública es la que organiza la vida en sociedad. Le corresponde, por tanto, orientar sus acciones hacia fines socialmente necesarios, nacionalmente justificados y políticamente indispensables. La administración pública *haciendo, construyendo y transformando*, es una fuerza productiva y positiva.

Es productiva porque sus acciones se encaminan a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, las capacidades humanas y los recursos físicos que permiten producir los elementos fundamentales de la vida humana. Es positiva porque confía en vencer los problemas sociales como el desempleo y la falta de vivienda para que la calidad de vida de la población sea ascendente y porque siempre postula paradigmas que alientan el crecimiento, la prosperidad y el progreso social.

Los seres humanos, las cosas y la especie animal son el foco de su atención, También lo es el bienestar individual y social. Se ocupa también de las familias, regiones, comunidades y municipios. Su preocupación extendida por la vida natural y social le confiere una cobertura compleja. Su actividad es ininterrumpida. Y tiene que ser exitosa porque de ella

depende en lo fundamental no sólo la vida en conjunto de una sociedad, país o Estado, sino su éxito o la ausencia del mismo.

Corresponde a la administración pública cumplir con los fines que justifican su razón vital. Éstos se relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida y con la superación de etapas que indican donde se encuentra la sociedad y hasta donde quiere llegar. La administración pública cuenta con los medios eficaces para la acción de gobierno y es la encargada de que el Estado pueda alentar, coordinar y dirigir a la sociedad.

La misión social de la administración pública es consustancial a la vida pública del Estado. Por eso, la sociedad moderna encuentra en ella a la garantía de su progreso y animación, así como el punto de apoyo para que acceda a otros caminos del desarrollo justo y continuo. La administración en cuanto cúmulo de capacidades pensadas, construidas, articuladas y desarrolladas, acredita su naturaleza creativa cuando lo que es plan, proyecto o programa al ejecutarse, genera satisfactores y beneficios que son compartidos socialmente. Es este su reto mayor y el sentido más amplio que justifica su benevolencia para que la acción de gobierno sea justa y aceptada.

La vida administrativa del Estado moderno tiene especial importancia. En efecto, a través de ella los individuos y grupos pueden desenvolverse con la seguridad de que la administración pública los apoya y salvaguarda. Asimismo, les proporciona los apoyos necesarios para asegurar sus condiciones de vida y la reproducción de sus relaciones de sociabilidad.

Es la administración pública, el hogar de los individuos, las familias y las regiones, ya que por su carácter social, da atención a todos sin tomar en cuenta edad, religión, nacionalidad, ocupación, sexo. Es una institución generosa, interesada en que cada país desarrolle y aproveche sus potencialidades presentes y futuras.

La razón administrativa del Estado se inserta en el cumplimiento de sus tareas sociales. La administración haciendo, construyendo y transformando la vida social, da cuerpo y definición a una diversidad de objetivos que, sustentados en valores sociales, confieren al Estado una responsabilidad mayor para dirigir y cuidar con éxito a la sociedad.

La vida administrativa del Estado se plasma mediante un conjunto de acciones, planes, programas y proyectos. Los responsables de esta tarea son los miembros de la burocracia gubernamental, la cual se integra por funcionarios capaces, profesionales y versados para abordar problemas y

necesidades públicas. Son funcionarios que con su lealtad en favor del Estado, agregan su sapiencia para que, metódicamente trabajen en favor del mismo, procurando que la sociedad sea próspera y justa.

Forman los funcionarios, la red profesional encargada de que la administración pública desenvuelva sus capacidades con sapiencia, oportunidad y eficacia. Son pues, la parte medular que da consistencia a la acción del Estado y certeza a la dirección política de la sociedad. Son el factor en que descansa la razón de Estado, ya que su entrega, lealtad y compromiso con él, les confiere un lugar importante para asegurar la conservación y pervivencia del propio Estado.

En este sentido, los funcionarios responsables de la acción administrativa son considerados en la versión hegeliana y weberiana, es decir, de capacidad y racionalidad acreditadas. Son el tipo de profesional que tiene a su cargo el cumplimiento de los fines públicos de la acción estatal. Son además, funcionarios leales y entregados¹⁹ al cumplimiento de sus responsabilidades. Su tarea responde a los fines primordiales del Estado

¹⁹ "El funcionario se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente, como si respondiera a sus propias convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre las del funcionario descargando, naturalmente, toda la responsabilidad. Sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética, en el más amplio sentido de la palabra, se hundiría toda la máquina de la Administración". Max Weber, "La política como vocación" en *El político y el científico*. pp.115 y 116.

dados por su conservación, integridad y sobrevivencia como centro supremo de poder y decisión.

Corresponde a los funcionarios recoger demandas, sugerir soluciones y ejecutar las medidas para que los diversos capítulos de la vida económica y social sean atendidos con oportunidad y eficiencia. La administración pública exige para su funcionamiento exitoso de funcionarios aptos. Su sapiencia y experiencia han de conjugarse para que la acción de gobierno sea inteligente y fructífera.

Con la administración pública se formulan cosmovisiones de la vida y se determinan las opciones para traducirlas en realidad fehaciente. Los compromisos de la administración pública se relacionan con el logro del bienestar público. Su actividad en cuanto punto de apoyo para el proceso de gobierno es fundamental para que el Estado responda a la sociedad con éxito.

Para lograr tal propósito, es importante que los funcionarios profesionales de la administración sean versados en las arcanas, condiciones, atribuciones y capacidades que ella tiene y de ese modo, contribuir al cumplimiento de metas sociales y fines políticamente indispensables. La

racionalidad de la administración pública no es un enunciado abstracto o etéreo.

Se relaciona con los resultados que han de obtenerse a través del cálculo, es decir, con la determinación inteligente de los recursos, estrategias y tiempos para que los conflictos y carencias sociales sean institucionalizados con sentido de oportunidad y eficiencia. Es racional la administración pública cuando los proyectos de vida que postula, se traducen en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. Es pues, una racionalidad de resultados efectivos, no sólo de resultados esperados.

Por su naturaleza y amplitud, la administración pública se significa por un conjunto de saberes aplicados para generar resultados positivos y deseados. Es un saber humanístico y técnico que tiene por objeto dominar las condiciones de vida en favor de la vida en común. Por eso, la faceta profesional de la administración pública se enlaza con el logro eficiente de los objetivos sociales.

Es, en el mundo de la sociedad, donde la administración pública es puesta a prueba. Ahí da vida al Estado, cuidando la vida de la sociedad. Ahí permite que el gobierno sea el sistema de vasos comunicantes y eficientes que permiten dirigir de manera común a la sociedad y que se

erija en el centro responsable de estimular, coordinar y regular las facetas diversas de lo social, lo político y lo económico.

La eficiencia se acredita o no en el mundo de lo social y lo político. De su obtención dependen tanto la legitimidad como los consensos o disensos que se dan en la sociedad. La eficiencia estatal puede y debe evaluarse en razón de resultados. Por eso, el saber profesional de los funcionarios públicos tiene que ser altamente calificado, pues de eso depende que las acciones a realizar tengan, no sólo certeza de rumbo, sino claridad en la utilización de los medios del gobierno y la administración pública.

El conocimiento aplicado que se deriva del saber profesional tiene como objetivo transformar condiciones y niveles de vida, es decir, que sean útiles y productivos para que la prosperidad y no la penuria, caractericen a la sociedad. El saber profesional no es especulativo, sino aplicativo.

Tiene un efecto multiplicador, dado que las fuerzas productivas de un país se deben aprovechar de manera intensiva y extensiva. El saber aplicado a los asuntos de la administración pública, permite identificar los recursos, fuerzas y capacidades de un país.

Permite también, la utilización de estadísticas para formular inventarios físicos, naturales y humanos para que los Estados conozcan qué tienen, cómo pueden aprovecharlo mejor y cuáles son sus capacidades reales para aspirar al progreso y al desarrollo de la sociedad.

La aplicación del saber profesional implica una formación óptima para que los funcionarios públicos sean calificados. Del saber profesional vigoroso y de su aplicación inteligente, depende en gran medida la vida sana, productiva y útil de la sociedad. De la aplicación inteligente del saber profesional, depende la reproducción de las condiciones y las relaciones de vida de la sociedad moderna.

En efecto, la vida política y administrativa del Estado depende de la efectividad de su propia administración, ya que reúne los recursos, información y estrategias para asegurar, de acuerdo con una noción de la vida misma, que la sociedad pueda desenvolverse a plenitud para que el Estado pueda vivir mejor. Como palanca de superación y desarrollo cualitativo, la vida administrativa del Estado tiene que ser óptima, es decir, competente, apta y comprometida con el bienestar social.

En este sentido, la administración pública moderna es altamente profesional, ya que su mundo de competencias y responsabilidades exige

de la aptitud lúcida de los funcionarios para el mejor ejercicio del servicio público²⁰ . El Estado, en términos de la administración pública, adquiere materialidad y eficiencia sólo por los resultados que es capaz de generar. Son éstos, los que constatan su acción en la sociedad. De la calidad de los mismos se nutre la relación constructiva y positiva del Estado con las *organizaciones públicas y la sociedad en su conjunto*.

²⁰ "El servicio público requiere, en vez, el sacrificio de la satisfacción independiente y discrecional de los fines subjetivos y proporciona, justamente por ello, el derecho de encontrarlos en la prestación adecuada a un deber, pero sólo en ella. En este aspecto, se encuentra aquí el vínculo del interés general y del particular, que constituye el concepto y la estabilidad misma del Estado". G. F. Hegel, *Filosofía del derecho*, 1975, p. 293.

CAPITULO II. ASCENSO Y DECLIVE DEL ESTADO DE BIENESTAR

Marco histórico y político

El Estado moderno ha transitado por etapas diversas que conforman su organización y funcionamiento. Entendido como una organización compleja y apta para sobrevivir, se ha ganado el derecho a ser reconocido como un sistema de autoridad que tiene a su cargo la protección y seguridad de la sociedad.

El Estado es un centro de poder que tiene capacidades de dirección y compulsión para que la sociedad conviva de acuerdo con sus valores e instituciones. La plenitud del Estado se vincula con el logro de objetivos que favorecen su consistencia y vigor. En este sentido, la necesidad del Estado es reconocida como factor clave para alcanzar el bienestar social e individual.

Desde el siglo XVIII, el Estado se ha transformado de idea positiva en realidad perfectible. Durante el siglo XIX ha tenido mayor presencia en la sociedad y sus tareas se han encaminado a la búsqueda del bienestar social. Durante el siglo XX, y después de las crisis de los años treinta, el

papel del Estado burocrático²¹ se amplía hasta conducir las complejidades de la sociedad.

En el periodo de la posguerra²², el Estado aumenta en importancia²³ para asegurar el desarrollo de la sociedad. De este modo, lo relativo a las políticas de bienestar tiene especial relevancia, ya que después de dos conflictos bélicos, el espíritu de reconstrucción se asocia con el imperativo de que el progreso material fuese realidad fehaciente.

²¹ "... lo público no estatal puede constituirse en una dimensión clave de la vida social. El Estado Social-Burocrático ha sido dominante durante el siglo XX: social, porque buscaba garantizar los derechos sociales y promover el desarrollo económico; burocrático, porque lo hacía a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente estas funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos. En el inicio del siglo, este tipo de Estado constituyó la única forma de acción disponible para hacer frente a la crisis del Estado Liberal. Era la forma que garantizaba el proceso de acumulación de capitales a los países de industrialización tardía. Además, era la forma por medio de la cual los derechos sociales podían ser protegidos. Pero con el Estado Social-Burocrático se hizo también dominante el corporativismo, tanto como los problemas del burocratismo. Fue este Estado, ineficiente y capturado por intereses particulares, el que entró en crisis en los años '70". Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. 1998, p.26

²² "En Europa Occidental, en donde primero se estudió minuciosamente el paso de un Estado más intervencionista y de control jerárquico a la gobernanza moderna, la experiencia fundamental que condujo a este cambio fue el fracaso de las políticas ambiciosas de reforma, seguidas al concluir la Segunda Guerra Mundial y durante el período inmediato de reconstrucción en la posguerra. Si bien esas reformas no carecieron de efecto, muchas de las que se intentaron no lograron sus metas. En los años 1970, el crecimiento económico se hizo más lento, lo que mostró que la política económica llevada a cabo por un Estado nacional aislado no podía por sí sola asegurar un bienestar permanentemente creciente. La decepción con la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, motivó la búsqueda de otras formas alternativas de guiar el desarrollo socioeconómico". Renate Mayntz "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista Reforma y Democracia No. 21*. Octubre 2001, p. 10

²³ El autor que con claridad meridiana analiza el papel y responsabilidad del Estado en la economía, después de un periodo de crisis estructural en la sociedad moderna es John

No se discutía si el Estado debía o no intervenir²⁴ en la economía, sino que se aceptaba su función como base de nuevos logros. Ante las crisis de fondo como las de los años treinta del siglo XX, se reafirma la idea de que el Estado debe asumir un papel más activo en los procesos productivos y distributivos. De este modo, la actividad económica del Estado se estimula de manera acelerada.

Desde este ángulo, el Estado y la administración pública son las instituciones más relevantes para dar inicio a la reconstrucción de la sociedad. Por ello, el perfil del Estado de bienestar cobra auge a nivel mundial y se convierte en la organización más comprometida que tiene como tarea el bienestar de la sociedad.

El Estado de bienestar es la respuesta a una multiplicidad de carencias, arreglos y compromisos. Su diseño define los objetivos a cumplir; entre

Maynard Keynes quien escribe al respecto *Teoría general de la ocupación*, el interés y el dinero. 1965.

²⁴ "Tampoco se puede negar la validez de racionalizar la participación económica excesiva del Estado, que no sólo tenía presencia en las áreas estratégicas y prioritarias, sino que lo encontrábamos tanto fabricando bicicletas como en plantas nucleares. Empresas, muchas de ellas generadoras de números rojos que, junto a un aparato administrativo sobredimensionado, poco eficiente, desplazaba y/o sustituía al mercado en sectores donde el sistema de precios estaba en condiciones de asignar los recursos de manera óptima. Presencia excesiva que presionaba las finanzas públicas, originando el déficit fiscal y consumiendo buena parte del ahorro nacional en detrimento de la inversión productiva. Por lo tanto, era necesario concentrar la participación del Estado en lo verdaderamente estratégico, estimulando al sector privado nacional e internacional a participar en áreas tradicionalmente reservadas al sector público". René Villarreal. "El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: Hacia una economía participativa de mercado", en *Revista Reforma y Democracia*. No. 8 Mayo 1997, p. 200

otros, asegurar que la estabilidad política y el bienestar social se articulen como un sistema de vida que es capaz de generar beneficios y distribuirlos en razón de los objetivos públicos y sociales.

El Estado de bienestar no es ajeno a los valores liberales. Como Estado constitucional²⁵, tiene como eje de su preocupación al ser humano que vive en comunidad. Por tanto, la calidad de vida es el referente que invoca, más aún, cuando los desajustes del mercado son la fuente de mayor desigualdad entre los grupos y clases sociales. El Estado de bienestar reconoce que la igualdad formal que se postula como paradigma de vida, debe materializarse con acciones de gobierno.

En efecto, los asuntos de salud, educación, vivienda, alimentación, prevención y desarrollo cultural ocupan la parte estratégica de su agenda²⁶ de gobierno y los recursos que aplica se orientan a que la vida

²⁵ "Para el lenguaje del liberalismo burgués, sólo hay una Constitución cuando están garantizadas propiedad privada y libertad personal; cualquier otra cosa no es 'Constitución', sino despotismo, dictadura, tiranía, esclavitud o como se quiera llamar. Por el contrario, para una consideración marxista consecuente, una Constitución que reconozca los principios del Estado burgués de Derecho, sobre todo la propiedad privada, es, o bien la Constitución de un Estado técnica y económicamente retrasado, o, si no, una pseudo-Constitución reaccionaria, una fachada jurídica, desprovista de sentido, de la dictadura de los capitalistas". Carl Schmitt, *Op. cit.*, p. 42.

²⁶ "Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones..." Charles D. Elder y Roger W. Cobb., "Formación de la agenda. El caso de la política de los

individual sea alentada a través de acciones que tienen a su cargo el gobierno y la administración pública.

En la sociedad civil, el Estado de bienestar ocupa un lugar central. Se reconoce la importancia de los mercados, pero se decide que las cuestiones del bienestar social no pueden ni deben quedar en manos de éste. Se reconoce que los mercados son necesarios para intensificar la producción, pero no tienen los procesos que aseguren que la riqueza producida se distribuya con equidad.

Por eso, el Estado es reconocido como la institución que, por organizar y representar a la sociedad, tiene los instrumentos idóneos para dar vida a la justicia distributiva. El éxito del Estado de bienestar²⁷ fue su capacidad para generar progreso y ventajas tanto individuales como sociales.

ancianos" en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (Coordinador) Luis F. Aguilar Villanueva, p. 77

²⁷ El Estado de bienestar implica el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública. El Estado de bienestar es un espacio institucional público donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimen intereses y se resuelven necesidades colectivas. En este sentido estricto, el campo de las políticas sociales se extiende, por un lado, a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; y, por otro lado, sobre el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales" Joan Subirats y Ricard Gomá "Cambios en la política de bienestar e innovación social en la Unión Europea" en *Revista Reforma y Democracia No. 17* Junio 2000, p. 47

En este caso, la administración pública se constituye en la institución más importante a través de la cual pueden conseguirse beneficios compartidos. Por su alcance, recursos, estrategias y programas, ordena la canalización de los recursos y con la participación de su burocracia pública, lleva a cabo la tarea de ser común y accesible a todos los ciudadanos. Por la administración pública, es factible que los proyectos sociales tengan los medios indispensables para traducirse en realidades específicas.

El vínculo de la sociedad con la administración pública se amplía y fortalece. Hay pues, una relación estructural entre una y otra, misma que es mediada por relaciones de complejidad. Por la administración pública, la sociedad supera problemas, satisface necesidades y sus actividades productivas son estimuladas de manera creciente. Por la sociedad, la administración pública tiene razón de ser y de su vida productiva obtiene el excedente que permite que funcione como un sistema institucional, diferenciado y multidimensional.

Es la relación sociedad-administración pública, la base para situar en el Estado de bienestar, un proyecto de vida que se inspira en lo mejor del pensamiento liberal y democrático. La importancia de la administración pública constituye el motor del Estado de bienestar. Éste moviliza

recursos con sentido político y social, pues con los beneficios que genera, consigue establecer acuerdos con los distintos grupos de la sociedad.

La visión de los beneficios sociales tuvo para la administración pública significado político. Por el sistema de alianzas, el Estado de bienestar finca en su trato con las clases sociales, acuerdos que se orientan a mejorar las condiciones de vida. El bienestar se consideraba un derecho, se comprometía a la administración pública a partir de un conjunto de demandas que competían unas con otras. Por eso, el logro del bienestar social se ubica con óptica de apoyos, es decir, de acuerdos dados entre la burocracia gubernamental y los representantes de las organizaciones sociales y políticas.

Los acuerdos tenían como punto de referencia el peso de las organizaciones corporativas como es el caso de los partidos políticos y los sindicatos. Si la economía se consideraba como el motor del bienestar, la relación entre los factores de la producción (capital y trabajo) tenía que establecerse con base en el protagonismo que uno y otro ocupan en la sociedad.

El Estado asume pues, el papel de equilibrar la convivencia tensa pero encauzada de los factores de la producción, evitando que los conflictos

entre uno y otro pudiesen culminar en desenlaces negativos. Las sociedades industriales, caracterizadas por su importancia en los aspectos productivos y distributivos²⁸, necesitaban que las instituciones políticas que la integran, tengan la capacidad de amortiguar con eficacia los diversos problemas que se generan entre los distintos grupos sociales.

En este caso, la relación del capital con el trabajo se institucionaliza mediante acuerdos políticos, beneficios sociales y la mejora individualizada de los niveles de vida. Por eso, la economía se vincula firmemente a la estabilidad política y a la capacidad adaptativa de las instituciones. El Estado de bienestar se caracteriza como un sistema de administración y gobierno que tiene como misión generar beneficios y procurar que la distribución de la riqueza sea lo más justo posible.

El modo de funcionamiento del Estado de bienestar es a través de reconocer la importancia de distintos centros de decisión, opinión y negociación. En este caso, los partidos políticos y los sindicatos son los actores que más presencia tienen en la sociedad y en la agenda del Estado.

²⁸ "La distribución de la riqueza depende de la distribución de los derechos de propiedad heredados o acumulados a lo largo de una generación; y la distribución de ganancias depende de la distribución de habilidades, y del precio que con el tiempo, alcancen en el mercado. La distribución del ingreso, riqueza y bienestar que resulte del mercado puede no coincidir con el bienestar que la sociedad considera socialmente justo. Esta última, es la razón por la cual el Estado puede jugar un papel importante en la distribución. Por supuesto, el problema consiste en definir cuál es la distribución del ingreso que la

Si el Estado de bienestar alienta que las demandas sociales se invoquen por ramas de la actividad económica, entonces había un tratamiento focalizado de los beneficios. Ésta situación permite que la relación del Estado con los grupos sociales sea de manera puntual, destacando el lugar que ocupan en la sociedad y en el sistema productivo. Además, la relación en términos de poder, permite que el propio Estado establezca un sistema de filtros para dar prioridad a las de peso e importancia. De este modo, si el Estado es el centro principal del poder, sus acciones se fincan en que su autonomía ante los grupos y clases prevalece para evitar que sea mediatizado por las fuerzas que reclaman beneficios sociales.

La crisis del Estado de bienestar

La eficacia del Estado de bienestar es consustancial al papel que desempeñó en la sociedad contemporánea. Es un tipo de Estado sin duda importante dado que consigue tener un reconocimiento de escala mundial y por tiempo prolongado. En efecto, desde la posguerra hasta los años setenta, se erige en el paradigma a seguir y es instituido tanto en el mundo desarrollado como en el no desarrollado. En el primer caso, países como Alemania, Inglaterra, Francia, España, Estados Unidos de Norteamérica,

sociedad prefiere". José Ayala Espino. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*. 1996, p. 57.

Portugal e Italia, entre otros, son ejemplo de cómo logra situarse en cuanto institución que es capaz de generar resultados de manera significativa.

En el mundo no desarrollado, es adoptado en países como México, Venezuela y Jamaica, en los cuales su eficacia fue determinante para organizar la sociedad y generar beneficios compartidos. En términos de balance, su desempeño es un capítulo significativo, dado que crea instituciones que son básicas para asegurar el bienestar colectivo como el seguro del desempleo y los sistemas amplios de pensiones.

Sin embargo, su declive empieza a gestarse de manera nítida en los años setenta. Como tendencia mundial, sus fuerzas creativas y positivas empiezan a decrecer. Lo que en su momento fue ventaja y beneficio, se erige en costos negativos y rendimientos decrecientes. La sobrecarga de expectativas y compromisos propios de su agenda de gobierno son a la vez, un factor que incide en su desempeño institucional. Los años setenta configuran un panorama distinto en la sociedad contemporánea.

Por efecto de las transformaciones en los mercados, el impacto del desarrollo tecnológico, la innovación acelerada del comercio, las finanzas y la economía monetaria, se constituyen en palancas de una nueva etapa

que incide de manera determinante en la apertura de las sociedades y las economías.

El auge de los mercados²⁹ es el punto de partida para revisar los efectos de la regulación que no se justifica. Asimismo, la necesidad de abrir las economías, obliga a revisar la efectividad de los sistemas de planeación estatal. Del mismo modo, el papel del Estado a través de organismos y empresas públicas es motivo de reconsideración. Resurge el debate sobre los límites del Estado en la economía y cuáles son sus atribuciones en un mundo que se mueve en razón de la globalidad y la competencia abierta.

Frente a una mayor presencia estatal, cuando los mercados reclaman más libertad para producir e intercambiar, la economía se altera, pues ingresa a terrenos de incertidumbre ante la falta de cambios que en el Estado son necesarios para revitalizar el sistema de intercambios económicos.

²⁹ "El mercado en cuanto construcción pública, depende de las instituciones. En éstas, las políticas se caracterizan por ordenar y coordinar la acción del gobierno para que la economía de mercado y sus agentes sean el motor del crecimiento, la prosperidad, la innovación tecnológica y la reproducción consistente de los capitales. En ningún momento es aconsejable modificar drásticamente las reglas del juego en el renglón de la economía y los mercados. Esto sucede cuando no hay respeto por el Estado constitucional y democrático. Los costos de tal situación son altos, negativos y en ocasiones destructivos. Los mercados son sensibles a la modificación no congruente de las reglas del juego. Por ello, la eficacia de las políticas es fundamental no sólo para abrir y mantener canales de confianza institucional, sino para producir resultados que no deriven en el antagonismo indeseado entre el mercado y el Estado". Ricardo Uvalle Berrones "Estado y mercado: instituciones fundamentales de la sociedad democrática" en *Revista la Gaceta de Ciencia Política*. Número II. Invierno 2001, p. 187

Ante este hecho, el Estado de bienestar no es funcional para procesos que apuntan por el lado de los procesos libres de mercado y la necesidad de revisar la eficacia de su intervención en la economía. Se toma conciencia de que los recursos públicos son finitos y que las necesidades sociales son crecientes.

Esta paradoja explica la saturación de la agenda social del Estado ya que, al adoptar como política que el bienestar es compromiso irrenunciable de él, se pierde de vista que el mismo bienestar implica costos y recursos sanos para financiarlo. En la visión del Estado de bienestar, éste se asocia a conquistas gremiales y políticas y, por tanto, la economía es objeto de politización, esto es, se convierte en objeto de transacciones y beneficios en los que predominan los arreglos políticos.

De este modo, se favorece el bienestar politizado³⁰, es decir, el que favorece la fórmula de numerosos beneficiarios sin importar la situación que guarda el déficit fiscal. El bienestar politizado satura la agenda del Estado de bienestar, debido a que las capacidades y los recursos públicos empiezan a quedar a la zaga. Quedan a la zaga, porque la crisis fiscal del

³⁰ "... La prestación de servicios de salud a los usuarios a precio cero, o incluso por debajo de los costos, ha generado siempre y en cualquier lugar un volumen de demanda que excede en mucho cualquier nivel de financiamiento posible". Giandomenico Majone. "La factibilidad de las políticas sociales" en *La Hechura de las Políticas* (Coordinador) Luis F. Aguilar Villanueva., 1992, p. 402.

Estado evapora recursos, frena la economía, desestimula las políticas de empleo y provoca mayor endeudamiento externo.

Esta situación se convierte en problema estructural, dado que se vincula con el corazón de los procesos productivos y el bienestar de la sociedad, las empresas y las familias. El círculo déficit fiscal-saturación de demandas - crecimiento de los organismos de la administración pública, se convierte en una cuestión patológica que se expande negativamente a la vida productiva de la sociedad.

Ni la sociedad ni el Estado consiguen erradicarlo de persistir por la senda adoptada, es decir, de los rendimientos decrecientes. Las políticas aplicadas para contener la inflación sucumben, sobre todo, cuando surge el fenómeno denominado **estanflación**³¹, mismo que se manifiesta en la postración de la economía, pero acompañada de la inflación:

Se infiere pues, que el tiempo de las economías con fuerte intervencionismo estatal toca fondo y por ende, límite. Insistir en un

³¹ " ... Pero la crisis de los años setenta denota un nuevo escenario sin parangón en la historia económica precedente. La combinación de 'estancamiento e inflación', ya no de recesión con deflación, como sucedió en los años treinta, fue una situación no prevista para los países industrializados (viejo problema en los países en desarrollo) en los anales de la teoría económica, situación para la cual el paradigma keynesiano resultó insuficiente, develándose en la práctica los excesos e ineficiencias del Estado benefactor y del 'modelo desarrollista' (en América Latina) como las causas mismas de la crisis". René Villarreal, *Op.cit.*, pp. 186-187

patrón de desarrollo que no es funcional para el Estado y la sociedad, carece de sentido, productividad y eficacia³². Las presiones inflacionarias tienen incidencia negativa en la vida social y económica y son fuente de tensiones políticas, dado que la desigualdad se reproduce en detrimento de los que viven de la fuerza de trabajo.

Además, los mercados sobrerregulados dan muestra de improductividad. Los mercados sin capacidad de competir tomando en cuenta las aperturas, no pueden desarrollarse en términos de mayores intercambios. Los mercados, debido a su dinámica, requieren ventajas competitivas. Para conseguirlo, necesitan liberalizarse, esto es, que disminuyan los controles y regulaciones³³ que los frenan.

Ante tal hecho, es importante revisar la relación que guardan con el Estado y proceder, en consecuencia, a depurar el conjunto de disposiciones normativas y administrativas que no son funcionales en una etapa de aperturas y competencias en gran escala.

³² "Una institución es eficiente en la medida en que genera condiciones para que los individuos realicen elecciones económicas estables y propicie la coordinación de decisiones colectivas..." José Ayala Espino, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, 1999, p. 74

³³ "Es posible mejorar significativamente el marco regulatorio de las actividades gubernamentales y privadas. En muchos casos las políticas regulativas pueden llevarse a cabo a costos más bajos. Es probable que en la etapa de aprendizaje de las nuevas políticas los costos sean altos, pero después pueden comenzar a bajar. Una buena política de regulación puede elevar significativamente las ganancias de bienestar social a

Una exigencia de los mercados es que necesitan certidumbre. Si perciben que el Estado no modifica su estrategia de desarrollo de acuerdo a los tiempos de apertura, se contraen y con ello la economía no alcanza plenitud ni fortaleza, mismas que son necesarias para estimular la actividad productiva en la sociedad.

En consecuencia, las condiciones que favorecieron al Estado de bienestar empiezan a modificarse de manera significativa. Su gran intervención en la sociedad y la economía es propia de una etapa de reconstrucción y consolidación en materia del bienestar como fue el periodo de la posguerra. Su modo de funcionar es aplicando políticas con acento interventor que cumplen la tarea de suplir, complementar, estimular y fomentar a la sociedad.

No obstante, cuando la actividad del Estado es expansiva, sobreviene el efecto contrario, es decir, se limitan las capacidades y potencialidades que la sociedad tiene para desarrollarse. En términos de la eficacia funcional, el tope organizativo del Estado de bienestar es producto de haberse comprometido con la atención de una agenda numerosa de demandas, cuando los recursos que utilizaba no eran suficientes de acuerdo con

un costo bajo y con aparatos burocráticos pequeños..." José Ayala Espino, "Globalización y nuevas instituciones" en *Revista de Administración Pública No. 100* p. 14.

el funcionamiento ordinario de la economía. Las expectativas negociadas con fines políticos no siempre toman en cuenta los costos fiscales que implican para el conjunto de la sociedad.

La politización del gasto público ocasiona que las demandas y expectativas de los diversos grupos sea estimulada con presiones y acuerdos que se conseguían de manera corporativa. El objetivo político del Estado de bienestar es lograr que la correlación de fuerzas entre los grupos sociales se preserve para favorecer la seguridad de las inversiones privadas, el auge de la tasa de ganancia y que los acuerdos entre los capitales de la industria, el comercio y las finanzas se dé en términos de facilitar la convivencia de intereses disímboles, propios de la sociedad moderna.

El declive institucional del Estado de bienestar se orienta a que las fuerzas protagónicas de la sociedad tengan los cauces que permiten que el conflicto de intereses sea institucionalizado a través de negociaciones y el cumplimiento de las demandas formuladas. Su trascendencia como institución política no está a discusión; ya que politiza los medios para conseguir que la sociedad tenga bienestar, aun sin considerar la factibilidad de los costos y recursos fiscales y la importancia de que la economía en su conjunto se desarrollara de manera continua. En este sentido, el crecimiento administrativo del Estado de bienestar se traduce

en realidad incontrovertible que, sin embargo, es la raíz de la relación alterada entre la sociedad y el propio Estado.

La misión del Estado de bienestar es importante en el mundo industrializado. Contribuye a que la sociedad y los mercados tengan un auge significativo que permitiera la convivencia estable de los inversionistas y los trabajadores. Fue elemento básico para desenvolver las fuerzas productivas, dado que alienta con distintas políticas la formación de capital.

En efecto, tuvo a su cargo la promoción de ramas y actividades relacionadas con la producción de mercancías, el impulso a la ciencia y la tecnología, el aliento a programas de capacitación técnica y el auge de más capacidades que se orientan a la producción y distribución de los bienes y servicios.

En materia social, auspicia la elaboración y aplicación de políticas distributivas, es decir, de políticas encaminadas a elevar los niveles y condiciones de vida de acuerdo con esquemas fiscales, administrativos, organizativos y políticos. Formar un sistema de protección y calidad de vida, es incuestionable en cuanto premisa del Estado de bienestar. Incluso, esta faceta lo identifica como una forma de Estado que finca en la

generación de los beneficios colectivos la base del desarrollo productivo de la sociedad. Lo importante en este proceso, es que el bienestar colectivo sea la meta central y a partir del mismo, procurar que las políticas distributivas³⁴ se apliquen de manera constante.

Por ello, la visión del bienestar social³⁵ tiene un ángulo político que deriva en situaciones politizadas. Es político porque la calidad de vida es imperativo para la sana y productiva conservación de la sociedad.

³⁴ "A largo plazo, todas las políticas gubernamentales pueden ser consideradas redistributivas, porque a lo largo del tiempo algunas personas pagan más impuestos que lo que reciben en servicios. También todas pueden considerarse regulatorias porque, a largo plazo, una decisión gubernamental sobre la utilización de recursos termina por sustituir o reducir las posibles opciones de decisión privada sobre los recursos. Sin embargo, las políticas operan a corto plazo y en ese periodo se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos. Las políticas de esta clase se denominan distributivas, término acuñado por primera vez para las políticas agrarias del siglo XIX, pero que se extendió rápidamente hasta incluir la mayor de las políticas sobre la tierra y las propiedades públicas, los programas de ríos y puertos, de defensa, de investigación y desarrollo, los servicios a favor de las 'clientelas' de trabajadores, agricultores y empresarios, los impuestos y aranceles tradicionales. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general. El 'patronazgo' en su máxima expresión puede ser sinónimo de 'distributivo'. Las políticas distributivas podrían no ser políticas, pues son decisiones altamente individualizadas y quizá sólo en su conjunto pueden dar forma a una política. Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente. De hecho, en muchos casos de política distributiva, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se pueden satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios". Theodore J. Lowi. "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política" en *La hechura de las Políticas* (Coordinador) Luis F. Aguilar Villanueva. 1992., pp. 101-102.

³⁵ "... postula un nuevo papel del Estado en la economía, su responsabilidad en el manejo de la política macroeconómica para regular la actividad económica y recuperar el pleno empleo y sienta las bases para el surgimiento del Estado benefactor, el cual debe encargarse de enfrentar los problemas sociales, de rezago e inequidad del ciclo económico" René Villarreal; *Op.cit.*, p. 187.

Si la vida humana tiene un valor clave en la sociedad moderna, los esfuerzos institucionales del Estado se orientan a convertirla en realidad fehaciente.

Deriva el bienestar en situaciones politizadas, porque transita por el corredor de acuerdos, alianzas, apoyos y prioridades que se deciden por la interacción del Estado y los representantes de los organismos sociales, productivos y políticos. El bienestar politizado es fruto de negociaciones y de tipo de trato con las fuerzas sociales. No es una bandera exenta de intereses y preferencias. Por el contrario, es parte de los mismos y en esa medida, las fórmulas de arreglo valorativo y político destacan de manera significativa.

En consecuencia, la misión del Estado de bienestar tiene como horizonte la complejidad misma de la lucha de intereses y las posturas corporativas para que en la producción y el reparto de la riqueza material, se consiguieran ventajas que acrecentaran las posiciones políticas. Desde este punto de vista, el Estado de bienestar se caracteriza por funcionar a partir de un balance del poder, con arreglos contruidos vía interlocución, representación y negociación; y con criterios que tienen como referencia última, destinar sectorialmente la masa de recursos fiscales que se traducen en presupuestos y ejercicios del gasto público.

En términos de estructuración y ejercicio del poder, el Estado de bienestar es un sistema de balances corporativos, esto es, de negociación y ventajas para aquellos grupos que, identificados en sindicatos poderosos y con partidos políticos protagónicos, consiguen influir en los procesos de gobierno y en el destino último de los recursos monetarios.

El margen de respuesta del Estado ante tal situación, dependía de su capacidad para agregar intereses para dar respuesta puntual a los diversos sectores que demandan beneficios sociales. El arreglo institucional del Estado de bienestar se orienta por el lado de la estabilidad, la productividad y la distribución de beneficios.

Por eso, la actividad económica de la sociedad es elemento importante a considerar, pues de ella depende que los procesos de producción, bienestar y recaudación fiscal sean armónicos y congruentes. Esto implica que el bienestar social tenía que financiarse con recursos productivos, es decir, extraídos de la prosperidad de las empresas y las organizaciones productivas. Sin prosperidad económica, no es factible la recaudación fiscal abundante.

En este sentido, el compromiso entre los factores de la producción a saber: capital y trabajo, debía ser constante en un punto: no propiciar que la

economía detuviera su prosperidad, no insertarla en conflictos irreductibles, sino negociados y evitar que las posturas irreconciliables sean el marco no deseado ni esperado para impulsar el progreso y la productividad.

La protección a la vida la proclama en razón de los objetivos de la sociedad moderna. Esto significa que las metas de bienestar, desarrollo y progreso ocupan un lugar central en las políticas de gobierno. Específicamente los aspectos de salud, vivienda, educación y recreación son fundamentales, ya que mejoran y protegen la calidad de vida de la fuerza de trabajo.

Para el Estado de bienestar, la calidad de vida es imperativo y es condición para que la sociedad se desarrolle con la suma de potencias que tiene. Es imperativo, porque es parte sustancial del proyecto de vida que se postula de acuerdo con los valores de la modernización. Es condición, en cuanto efecto multiplicador que permite reproducir a la vez la calidad de la fuerza productiva y con ello la calidad misma de los procesos productivos.

La calidad de vida pues, no es un dato aislado ni una postura retórica. En la visión de la sociedad moderna, es el corazón mismo para que el Estado de bienestar se desenvuelva de manera consistente y vigorosa. Estado de bienestar significa capacidad para alcanzarlo convocando a las fuerzas de

la sociedad a emprender tareas que tengan énfasis en la distribución justa de la riqueza. Significa capacidad para reconocer y aceptar compromisos distributivos con base en reglas sociales de equidad.

En suma, significa que el Estado es el abanderado principal del bienestar, pero que necesita crear las condiciones institucionales, políticas y económicas que permitan a los grupos privados participar en la definición de compromisos que accedan fortalecer la estabilidad y gobernabilidad de la sociedad.

En lo fundamental, el Estado de bienestar cumplió su tarea social e histórica. Sin embargo, partiendo de la idea y prototipo del Estado, no es una institución que tenga duración perenne. Esto implica que sus políticas, planes, proyectos y objetivos tocan límite ante una realidad que se transforma con rapidez. Así, las ventajas políticas del Estado de bienestar no se manifiestan en el vacío, sino en la estructura misma de la sociedad.

Por eso, su límite histórico es el desarrollo mismo de la sociedad, la postulación de sus valores y la necesidad de que sea impulsada sí por el Estado, pero no con los instrumentos de su creciente actividad intervencionista. Por eso, la crisis del Estado de bienestar no es casual ni

pasajera, sino estructural e irreversible. Es estructural, porque su funcionamiento afecta el sano desarrollo de la sociedad y porque el auge de las fuerzas productivas es inherente a la misma.

De este modo, la contradicción entre desarrollar la sociedad y al mismo tiempo no consumir más excedente económico en materia de recursos fiscales, es una de las causas del rompimiento institucional del Estado con la sociedad. Son irreversibles las crisis, porque éstas son elementos progresivos, es decir, después de las crisis, ni los Estados ni la sociedad regresan a etapas que han vivido.

Por tanto, la crisis³⁶ del Estado de bienestar se traduce en resultados negativos como son: la caída de la producción y el bienestar; el déficit fiscal, el exceso de demandas y la escasez de recursos fiscales para atenderlas; el cúmulo de expectativas para mejorar condiciones de vida y la saturación de la agenda de gobierno para satisfacerla. Los resultados negativos del Estado en este sentido, están más allá de sus instrumentos administrativos y de gobierno.

³⁶ " ... En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración...". Luis Aguilar Villanueva (Coordinador) "Estudio Introductorio" en *El Estudio de las Políticas Públicas*, 1992, p. 17.

Hay que recordar que el gobierno y la administración pública son las instituciones más activas del Estado, pero eso no significa que se encuentran al margen de los cambios de la sociedad. Los medios del gobierno y la administración pública no son infalibles, sino perfectibles. En todo caso, hay que reorientar su aplicación para no incidir con paradigmas institucionales y organizativos que ya dieron de sí. En una situación de este tipo, los instrumentos administrativos y de gobierno tienen que revisarse a la luz de nuevas estrategias de desarrollo. Sin referencia a éstas, se corre el riesgo de considerarlos por sí mismos y no de acuerdo a los contextos que demandan otros enfoques y análisis.

CAPÍTULO III. REPLANTEAMIENTO DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Límite estructural del intervencionismo

La relación de la sociedad y el Estado es un punto básico en los marcos de la vida moderna. Es referente obligado para determinar el auge de la vida pública y la vida privada, sin que lo público sea idéntico a lo estatal. No hay duda que el Estado tiene modos diversos para participar en los procesos económicos. Cuenta para ello, con la política fiscal, monetaria y crediticia. Tiene a su alcance medidas regulatorias y de estímulo que orientan el comportamiento de la economía hacia fases de crecimiento económico y desarrollo social.

El Estado moderno es un tipo de organización que juega un papel clave en la formación y expansión de la riqueza material. Su tarea no es desconocida ni soslayada, pues de ella depende que la sociedad consiga vivir con éxito. La actividad económica no es un proceso externo del Estado respecto de la sociedad; forma parte de las condiciones que apuntan por la senda de relacionar las fuerzas productivas de manera activa y directa.

En efecto, la intervención del Estado en la economía no es un hecho natural, sino deliberado. Es deliberado en razón de los fines que el Estado debe cumplir. Esto significa que las relaciones económicas en la modalidad de relaciones de intercambio, necesitan de la intervención inteligente que permita su impulso y desarrollo.

Por eso, la economía y la sociedad moderna son inexplicables sin ubicar la misión del Estado en cada una de ellas. Lo importante en este proceso es que el Estado sea elemento que coadyuve y no que entorpezca los movimientos económicos.

Por tal motivo, y sin desconocer la importancia que tiene para la sociedad la intervención del Estado en la economía, es preciso destacar que el Estado de bienestar sin desconocer sus logros e importancia, llegó con sus actividades al fondo crítico de los procesos de intercambio.

En este sentido, de ser factor coadyuvante en la economía se erige en un problema para la misma. Lo que antes fue ventaja y acierto, se convierte desde los años setenta en un factor que desestimula a los agentes del proceso económico.

El intervencionismo pues, se constituye en un tipo de desempeño que ocasiona desajustes sociales, fiscales y administrativos. Más intervención no es sinónimo de mayor eficacia. Más intervencionismo no implica más capacidad de dirección, sino en buena medida es el origen de la relación asimétrica entre el Estado y la sociedad.

Más intervencionismo da como resultado que la armonía entre los agentes productivos y distributivos se rompa con relaciones que necesitan no contundencia intervencionista, sino mejor calidad de las mismas. Un ejemplo negativo de ésta situación es la práctica del patrimonialismo, el cual significa que los gobernantes y la burocracia depredan, vía el aprovechamiento de recursos públicos con ventajas profundas, lo que corresponde a la sociedad y a los ciudadanos.

La crisis del intervencionismo se traduce en un modo de conducta institucional que genera desconfianza y retrae el progreso económico. En efecto, para la vida moderna, la confianza institucional es fundamental para respetar y actuar en esferas diversas. El intervencionismo es un ejemplo de cómo se rompe la confianza en las instituciones del Estado y de cómo la ciudadanía no acepta ser desplazada de responsabilidades públicas que puede cumplir.

Denota pérdida de acuerdos y compromisos para que los particulares y el Estado tengan esferas diferenciadas de acción. Denota que hay un exceso de políticas y planes que no justifican una amplia pero no siempre fecunda actividad del Estado. Esto conduce a que la economía sea saturada con mayor densidad estatal, limitando lo que corresponde a los particulares. El intervencionismo³⁷ estatal es una conducta patológica que lesiona la importancia del Estado como agente necesario en la economía.

El intervencionismo implica el crecimiento³⁸ administrativo, exponencial e improductivo de distintos sectores del Estado. Da cabida y fomenta políticas burocratizadas que anteponen los intereses de las camarillas a la importancia de preservar el interés público.

El intervencionismo es el resultado de resaltar qué debe hacer el Estado y no tanto qué puede hacer. La omisión de lo que el Estado realiza conduce a las posturas de que debe intervenir en los diversos renglones sociales y económicos. El intervencionismo no siempre evalúa la política de los

³⁷ "... la intervención social del estado, pero no el desbordado y unilateral impetu estatizante que ha caracterizado la persecución de la justicia, a la manera del petu socialismo y masismo. Este estado devuelto a sí mismo tiene funciones básicas, numerosísimas y cruciales a desempeñar. Resurge entonces el problema de la racionalidad de sus decisiones, del tino, inteligencia y responsabilidad de las elecciones públicas de los gobernantes". *Ibid.*, p. 21

³⁸ "El estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales. A consecuencia de la intervención fallida, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con

costos sociales; se interesa más en qué hacer, sin importar si hay o no recursos fiscales sanos y disponibles. Omite que la vida productiva de la sociedad es la base para que la recaudación fiscal sea sana y continua.

Al centrar más su objetivo en lo que el Estado hace sin evaluar costos y no en lo que realmente puede hacer, deja de lado que los recursos del Estado son limitados, esto es, escasos. Al postular qué hacer, no considera que los costos administrativos y burocráticos también inciden en la sociedad y la economía. A fin de cuentas, es la sociedad con sus agentes productivos, la que financia las políticas de inversión, el gasto público y la aplicación de los planes a cargo de la administración pública.

En este sentido, la búsqueda del bienestar social, bandera principal del intervencionismo, se financia generando expectativas amplias, con lo cual la agenda de los gobiernos estuvo comprometida con diversos grupos de la sociedad. El bienestar fue el objetivo principal para que el Estado no considerara la importancia de los recursos escasos y el procesamiento para determinar si se justificaban desde un punto de vista público y necesario.

explicaciones más enfrentadas, polémicas. Aun con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes..." *Ibid.*, pp. 21-22.

En un ambiente de politización intensa, las demandas sociales se planteaban con el peso de las organizaciones corporativas y el conjunto de presiones que inciden en los procesos de decisión. Decidir en razón de factores de poder, es la constante para llevar el bienestar a los diversos grupos sociales. Decidir en razón del ángulo político, convierte al bienestar en bandera para reagrupar alianzas y consolidar cotos de poder.

Este comportamiento se reproduce de manera universal y da lugar a un sistema de negociación que destaca el modo de cumplir los objetivos del bienestar social, sin evaluar cómo se obtenían los recursos para hacerlo realidad. Por eso, un efecto de los rendimientos decrecientes –pérdidas de capacidades de gestión- del intervencionismo es que llega a un callejón sin salida. Esto implica que la aplicación no siempre sana de los recursos fiscales deriva en políticas y programas que implican altos costos y que inciden de manera negativa en el comportamiento de las variables macro y microeconómicas.

En este sentido, las insuficiencias del Estado (capacidades de gobierno), afectan la visión de los compromisos de la administración pública³⁹,

³⁹ “La administración pública que intervino en tantos campos para asegurar el realismo a las libertades, en múltiples y cada vez más frecuentes ocasiones empezó, de hecho, a coartarlas; el afán de atender la abigarrada demanda social y de diseñar procedimientos y normas diferenciadas para atender a distintos grupos sociales, explican claramente la complejidad en las organizaciones, la proliferación de trámites y el exceso de reglas de todo tipo. Ante este panorama se extendió cada vez más la conciencia de que era

porque como actividad que organiza e implementa sus acciones, no alcanza a erradicar los problemas sociales⁴⁰ que afectan a la comunidad civil y política.

Lo relativo al financiamiento del gasto público, la orientación de las inversiones y la calidad de sus resultados se puntualiza por su impacto en sí político, no por su incidencia para transformar cualitativamente⁴¹

indispensable replantear la vigencia de la libertad y de las libertades concretas, amenazadas también por poderes políticos, económicos y por tecnologías nunca vistas, por invasiones a la privacidad, por decisiones lejanas y ocultas y por inclinaciones autoritarias, tecnocráticas y concentradoras de poder. Principalmente por estas causas y motivos, cundió en todos los países la idea, y después la acción, de resolver cuestiones como, ¿cuáles son las funciones y tareas fundamentales del Estado? ¿En dónde es importante su presencia para garantizar libertades, en un clima justo y con bases de justicia? ¿En qué ámbito dicha presencia estatal no es necesaria –o ya no es necesaria- y está arriesgando precisamente las libertades que busca asegurar?. Si es verdad que la acción multiplicada del Estado le está haciendo perder efectividad, en áreas esenciales, ¿por qué no revisar las atribuciones del Estado y el tamaño de su instrumental administrativo y de recursos de todo orden? Siendo tan importante la tarea política estatal de asegurar las condiciones externas e internas que garanticen el futuro de la comunidad, ¿no es prioritario revisar el perfil del Estado y asegurar su eficacia en ese aseguramiento del porvenir? Todas estas preguntas y muchas otras similares, se plantean en un afán liberalizador y dan lugar a un caso de renovada vigencia de los grandes y nobles temas del liberalismo social, ante la evidencia de nuevos riesgos para las libertades, en una época en la que el futuro, en muchos sentidos, es impredecible, fluctuante, complejo y frecuentemente amenazante” Pedro G. Zorrilla Martínez “Estado y modernización de la Administración Pública” en *Tendencias contemporáneas de la Administración Pública*. (Coordinador) Víctor E. Bravo Ahuja, 1989, pp. 366-367.

⁴⁰ “Las batallas contra la pobreza, el crimen y las drogas aún están por ganarse, y puede que ni siquiera se hayan comenzado a librar, a pesar de la retórica. Aun persiste la esclavitud. Aún abundan los métodos policiales. El despilfarro, el fraude y el abuso son todos demasiados obvios al igual que la corrupción, el padrinazgo, las burocracias abotargadas, las políticas desfavorables y las decisiones erradas...”. Gerald Caiden “Revitalización de la Administración Pública” en *Revista de Administración Pública No. 91*, 1996. p. 32.

⁴¹ “ ... Si las políticas de gobierno no tienen el propósito de cerrar las brechas de la desigualdad, es difícil otorgarles la calidad de públicas. Y en este campo la factibilidad política es el imperativo y el método que debe seguirse.” Luis F. Aguilar Villanueva. Estudio Introductorio en *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Giandomenico Majone.1997, p. 31.

condiciones de vida. En consecuencia, el bienestar politizado se finca más en el anonimato, no en la identificación de los grupos que lo reclaman de manera legítima.

El bienestar politizado se impulsa con una red de organismos burocráticos y con la extensión dilatada de la administración pública. Las opciones en favor de los agentes del mercado son limitadas porque a mayor protagonismo estatal, menor oportunidad para que la economía se desarrolle más en términos públicos.

La relación mercado- Estado

Uno de los costos negativos del intervencionismo es que la relación del Estado con el mercado fue en ocasiones más accidentada. Un postulado del intervencionismo es que los mercados⁴² son fuente de males mayores y que la única forma de evitar el colapso económico es con más burocracia y más actividad de la administración pública. Lo relativo a las crisis

⁴² Para fines de este trabajo se entiende por mercado "un sistema de cooperación social que permite no sólo producir y distribuir mercancías, sino vincular capacidades diferenciadas para garantizar que la sociedad y la economía tengan los elementos indispensables de convivencia y desarrollo" Ricardo Uvalle Berrones, "Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea" en *Revista Venezolana de Gerencia No. 14*. Abril-Junio 2001, p. 301.

financieras, fiscales, comerciales y de producción se atribuye plenamente a la incapacidad de los agentes privados.

Por tanto, la única manera de que la economía moderna tuviera rendimientos satisfactorios es con la creación de más decisiones administrativas. Esto condujo a que la relación entre los mercados y el Estado tuviera caracteres dicotómicos. En lugar de considerar la importancia de uno y otro, se formulaban dilemas a manera de sofismas.

En efecto, casi como "axioma" se afirmaba que más intervencionismo era necesario para "salvar" a la sociedad y que menos intervencionismo sería lesivo para la economía. Por tanto, lo positivo es el Estado y lo negativo el mercado. Esta situación no tiene solamente óptica económica, sino también política e institucional.

Política, porque se resaltaban más las relaciones de poder, afirmando que si el Estado no tenía participación significativa en la economía, perdía poder ante los grupos más poderosos e incluso, se afirmaba que se debilitaba. Institucional, porque la dicotomía Estado-mercado se traducía en desconfianza hacia la institucionalidad pública y la certidumbre a la

que deben contribuir las instituciones⁴³ no se conseguía de manera regular y constante.

En esencia, la crisis del intervencionismo fue de carácter político e institucional, ya que deja de ser una salida eficaz para afrontar con éxito los conflictos de la sociedad. Incluso, la relación tensa del Estado y el mercado se evidencia en los momentos más complicados de la crisis del mundo contemporáneo.

Por ejemplo, la carga de la deuda externa, el déficit fiscal, el decremento de las economías debido a la recesión mundial de la década de los años setenta, la lucha por mantener los precios competitivos del petróleo, son entre otros, los factores que desencadenan relaciones tensas y contradictorias entre el Estado y el mercado.

Uno de los aspectos de más impacto es que el déficit fiscal en el Estado de bienestar agudiza el desenvolvimiento del intervencionismo, pues la insuficiencia de recursos y la capacidad del Estado para gobernar las crisis, denotan que la sociedad y la economía no pueden avanzar cuando

⁴³ "Las instituciones existen y reducen las incertidumbres propias de la interacción humana. Estas incertidumbres surgen como consecuencia de la complejidad de los problemas que deben resolverse y de los programas de solución de problemas (estamos usando terminología de computación) poseídos por el individuo". Douglass C. North *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1993., p. 41

sus fuentes productivas son afectadas con costos que repercuten en la vida privada y la vida pública. Incluso, la relación entre expectativas amplias y recursos escasos es un ángulo que ha generado problemas en las finanzas de los Estados cuando se acepta que la agenda de gobierno se sature con demandas de todo género.

Esta situación altera la relación Estado - mercado, pues los problemas del déficit fiscal y la falta de políticas correctivas provoca que la sociedad en su conjunto tenga no una economía sana y próspera, sino con riesgos de postración y estancamiento. Cuando los mercados no tienen confianza en la conducción de la economía, se generan conductas que repercuten en los Estados y que inciden en las variables del crecimiento económico y el bienestar social.

En efecto, la falta de confianza, las presiones financieras, las posturas recesivas y las políticas pro estabilización, son algunos de los elementos que se manifiestan de manera importante para que el Estado deje atrás la tendencia a convertir el déficit fiscal en una opción aceptable de crecimiento y progreso. Tal hecho propicia en los mercados dudas,

incertidumbre en los derechos de propiedad⁴⁴ y altos costos de transacción⁴⁵.

Cuando la incertidumbre es producto del manejo de políticas expansionistas que estimulan más déficit fiscal, no hay modo de que la economía y los mercados se desenvuelvan en un ambiente que no aliente un clima de sacudimientos y oscilaciones. La falta de certidumbre es señal de que las políticas aplicadas ocasionan más efectos negativos, no positivos ni de alcance multiplicador.

En tales condiciones, los mercados en cuanto instituciones con presencia importante en la sociedad, se desenvuelven en un marco de reajustes que no se traducen en fuente de mejoría y crecimiento. Desde la visión del Estado, cuando los mercados tienen comportamientos que alteran el

⁴⁴ "El sistema de derechos de propiedad es un importante mecanismo de coordinación económica entre agentes. Su definición y especificación, es una economía dada, es crucial para el intercambio porque permite a los agentes acordar, negociar y distribuir los costos sociales, para superar las fallas del mercado: externalidades, monopolios, problemas de información y economías de escala. Sin definición de derechos de propiedad sería inviable la distribución de costos y beneficios, porque los costos marginales sociales y privados pueden divergir de los beneficios marginales sociales y privados, lo cual conduce a una asignación de recursos socialmente indeseable, aunque fuera óptima en el sentido de Pareto." José Ayala Espino. *Instituciones y economía* ... p. 217.

⁴⁵ "Los costos de transacción surgen de la transferencia de los derechos de propiedad. En un sentido amplio, incluyen todos aquellos costos que no emergen directamente del proceso de producción de los bienes y servicios. Sin embargo, los costos de transacción están asociados, y a su vez determinan el intercambio económico, es decir, el intercambio no dependen únicamente, o de manera decisiva, de los precios de equilibrio, sino del nivel de costos de transacción. Si los costos de transacción se elevan significativamente, en algún punto, la cancelación del intercambio es definitiva." *Ibid.*, p. 187.

funcionamiento de la sociedad, significa que hay acciones de gobierno que no resultan efectivas.

Del mismo modo, significa que la administración pública, actividad organizadora del gobierno en la sociedad, no está aplicando planes y políticas que sean eficaces y productivas. La relación Estado-mercado se da a partir de acciones de gobierno y de la administración pública. No es una relación dada en el vacío⁴⁶, sino que es influida a través de conductas privadas y públicas que tienen como base el funcionamiento efectivo de la democracia⁴⁷.

Cuando el mercado y el Estado no tienen un proceso de acoplamiento que permita la obtención de resultados alentadores, hay sin duda, un desajuste entre los medios del gobierno y la administración pública que ocasiona relaciones tensas entre uno y otro. Es el caso de las políticas de

⁴⁶ "... Los mercados competitivos y eficientes no existen en el vacío o por sí solos; por el contrario, son creados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la actividad económica y se protegen los derechos de propiedad..." Mark Payne, "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado" en *Revista Reforma y Democracia No. 13*, Febrero 1999., p. 120.

⁴⁷ "La democracia es considerada en la actualidad como un sistema que favorece el desarrollo social y económico, en parte porque es percibida como el cimiento de un Estado efectivo, que permite generar políticas que son ampliamente aceptadas por estar basadas en el consenso y en el Estado de Derecho. Sin embargo, la tensión en el plano conceptual entre democracia y desarrollo también ha sido aligerada debido a los cambios en el pensamiento sobre los objetivos del desarrollo y la relación entre inequidad social y el crecimiento económico". *Ibid.*, pp. 122-123.

sobrerregulación que, por su alcance y aplicación, no estimulan el comportamiento de los agentes económicos, sino que lo inhiben.

La sobrerregulación no es un acto administrativo, sino que tiene su origen en decisiones de política que es preciso revisar para identificar sus propósitos y los problemas que genera. Sobrerregular implica que las libertades económicas no se ejercen a plenitud porque hay estatutos, leyes o reglamentos que no son funcionales para los mercados, debido a su carácter voluminoso, denso e innecesario.

Hay que recordar que los mercados se desarrollan en razón de oportunidades, costos, inversiones y expectativas. Cuando la sobrerregulación es innecesaria, desalientan a los hombres de empresa y a los distintos grupos sociales para que emprendan actividades productivas.

Por eso, en la relación Estado-mercado el sentido y la acción del gobierno, así como de la administración pública, son los indicadores más fehacientes para evaluar la relación entre los sectores de la economía y las medidas regulatorias que procuran su impulso. En este punto, la visión institucional es lo que está en juego. Los mercados no son mera relación

entre oferentes y demandantes, sino instituciones⁴⁸ que tienen reglas para su funcionamiento. Destacar la conveniencia o no de la regulación, es una tarea importante para evitar que el Estado y los mercados no tengan relación tensa, sino cooperativa.

De este modo, los problemas de sobrerregulación tienen naturaleza gubernamental y administrativa. Es gubernamental, porque la relación entre los agentes privados y los organismos gubernamentales es la premisa que explica el sentido de una política y su aplicación. Es administrativa, porque el modo en que se deciden aplicar las políticas corresponde al terreno de la implementación y esta tarea la tiene a su cargo la administración pública.

Revisar pues, la relación Estado mercado de acuerdo al comportamiento de los agentes privados, el gobierno y la administración pública, da luz para que la sobrerregulación sea diluida con enfoque institucional, esto es, de actores que participan en procesos que tienen repercusión pública, privada y social. Por eso, los desacuerdos entre el Estado y los agentes sociales y económicos no deben situarse en una versión de maniqueísmo, sino de

⁴⁸ "... el rol que las instituciones juegan en el proceso de desarrollo económico y social. Como hemos visto, en la última mitad de siglo los marcos conceptuales implícitos o explícitos utilizados por los formuladores de políticas y asesores externos en el diseño de políticas y la elaboración de proyectos de préstamos han experimentado un cambio constante ..." *Ibid.*, p. 127.

costos públicos que se ocasionan con la aplicación de distintas políticas, o bien, con la no aplicación de las mismas.

En el caso de la sobrerregulación, es claro que los vínculos entre los privados y la esfera gubernamental se encuentran alterados. La sobrerregulación en tiempos de intervencionismo creciente genera desconfianza, pues las tendencias estatizantes impiden el juego más libre y productivo de la economía pública con orientación de mercado.

Los nuevos límites de la sociedad y el Estado

Un saldo desfavorable en la relación sociedad-Estado es la alteración de los límites y actividades que les corresponden. A consecuencia del protagonismo estatal, tanto el gobierno como la administración pública tuvieron un significativo aumento en sus atribuciones.

En efecto, la cultura del estatismo propicia un ambiente favorable para desplegar acciones que son prueba de cómo la sociedad y la vida productiva son objeto de regulaciones multiplicadas. Un elemento central en este punto, es que al invocar posturas como "rectoría económica, intervención estatal, políticas de bienestar, progreso nacional, conciliación

y alianza de clases”, se abona en favor de que el crecimiento administrativo del Estado en principio no tenga límites.

Este hecho es el detonador para que las políticas expansionistas se elaboren y apliquen de manera creciente. En este sentido, el Estado interventor se configura como un poderoso Estado administrativo⁴⁹, ya que sus funciones se vierten a lo largo y ancho de la sociedad moderna. Lo relativo a la producción, el consumo, la distribución y la circulación de los bienes y servicios estuvo orientada por el propio Estado con margen amplio de autonomía y decisión.

Por su parte, las políticas de regulación, promoción y estímulo crecen de modo significativo para configurar una red de organismos administrativos y gubernamentales que tuvieron importancia en la formación y reproducción del capital. Se reconoce que los mercados son importantes en la actividad económica, pero la orientación de un Estado administrador es considerada opción válida para conseguir el progreso material y el desarrollo social.

⁴⁹ “Dada la renuncia de la gente a ofrecer al estado administrativo un cheque en blanco, así como la contracción mundial de los recursos para fines públicos, cada país debe decidir por sí mismo sobre cuánto puede disponer para los bienes y servicios públicos y qué actividades desea que la administración pública continúe ejerciendo. Cada país tiene distintas necesidades, distintos recursos y distintas capacidades.” Gerald Caiden. *Revitalización de la ...* p. 35.

De este modo, el creciente intervencionismo se erige en una alternativa efectiva para que las economías denominadas capitalistas tengan un fuerte auge. Cabe destacar que el intervencionismo no es en sí un mal necesario, sino un conjunto de desajustes que repercuten en los procesos productivos de la economía moderna. Significa que hay formas y modos del desempeño estatal que no son compatibles con el desarrollo próspero de los mercados ni con la actividad económica en su conjunto.

Por eso, uno de los aspectos principales en los límites de la sociedad y el Estado consiste en determinar que le corresponde a uno y a otro. Sin referencia a los límites, se corre el riesgo de que la incertidumbre continúe en detrimento de la vida social y económica. Los límites en este sentido, no son convencionales sino reales. Derivan de los valores mismos de la sociedad moderna y se relacionan con postulados que apuntan por reconocer la diferencia entre los ámbitos privado y público.

La sociedad reclama su espacio privado para que en él, los individuos, las empresas y las organizaciones productivas tengan opción de desarrollo. El espacio privado⁵⁰ caracteriza a una sociedad emprendedora, celosa de su ámbito y realizadora en lo que implica el logro de objetivos. El espacio

⁵⁰ Esfera privada es aquella que "se integra por personas que tienen conciencia, preferencias, voluntades y deseos para alcanzar fines lícitos y legítimos para tener un lugar en la competitividad de la sociedad contemporánea". *Ibid.*

privado es un lugar para que los particulares tengan alternativa de un desarrollo amplio y diversificado. Por eso, para la sociedad, el espacio privado exige respeto a lo que es y significa en favor de lo individual.

Respecto al espacio público⁵¹, el mismo es inherente a los valores de la vida moderna. Se caracteriza porque en él concurren los privados en calidad de público. El espacio público no es incompatible con el cumplimiento de metas privadas. Es regulado por autoridades que, convertidas en gobierno, tienen la responsabilidad de cuidar su integridad y fórmulas de realización.

El espacio público es importante en la medida en que propicia la superación de los individualismos y las conductas antisociales. Para esta situación, influye su carácter regulador mismo que se manifiesta en leyes y normas que son obligatorias para todos. El espacio público permite que la vida social sea más fructífera, ya que logra sistemas de colaboración entre diversos grupos y organizaciones.

En efecto, el espacio público es un sitio que permite conseguir el cumplimiento de objetivos que no son posibles de manera individual. Lo

⁵¹ "Espacio público entendido no como la agregación de voluntades particulares, sino como un sistema de vida que, a partir de identidades, organización y compromiso,

relacionado con los servicios públicos, la seguridad pública, en suma, con lo que define a la sociedad en cuanto forma de gobierno, es atribución del espacio público. En esta lógica, la relación Estado-sociedad toma en cuenta qué son la vida pública y la vida privada; qué les corresponde y cómo pueden articularse en términos de esfuerzos cooperativos.

Por eso, la relación sociedad - Estado no es un asunto de atribuciones convencionales, sino de las que se fincan en la conquista de espacios que son indispensables para estimular simultáneamente lo que es privado y lo que es público. En este sentido, la sociedad con la suma de esfuerzos y capacidades privadas tiene que encontrar en el Estado a la institución que coadyuva a que se realice sin más límite que los derechos y obligaciones de los individuos. Y el Estado como entidad de importancia pública, no debe realizar las tareas que la sociedad puede llevar a cabo.

En la medida en que el Estado moderno en cuanto Estado de derecho⁵², realiza lo que es de interés público, respeta y alienta una mejor vida en

favorecen que la sociedad tenga mayores ámbitos de realización y creatividad" Ricardo Uvalle Berrones, "Importancia de las políticas ...", p. 301.

⁵² "La prevalencia del Estado de Derecho y la adhesión general al ordenamiento jurídico existente tienen gran relevancia para el desarrollo por las siguientes razones: a) puede conducir a unos más bajos costos de transacción, lo que implica un incremento en la eficiencia de los mercados; b) aumenta el respeto por los derechos de propiedad que, junto con el fortalecimiento de las relaciones contractuales, contribuye al incremento del ahorro y a la inversión y permite una transferencia más fluida de tecnología y (know-how); c) provoca mayores niveles de credibilidad de las políticas gubernamentales y éstas, a su vez, pueden reducir el nivel de incertidumbre. Todo ello fomenta altos niveles de

favor de la sociedad. Y cuando la sociedad tiene en el Estado a un ámbito de confianza y certidumbre, puede desenvolverse con mejores opciones, sean éstas individuales o colectivas.

Para la sociedad, el Estado es opción de aliento, desarrollo y seguridad. Y la sociedad es para el Estado la fuente natural de la riqueza, el crecimiento y la viabilidad para dar cumplimiento a proyectos de vida.

Los límites⁵³ de la sociedad y el Estado tienen que puntualizarse para evitar que el intervencionismo se convierta en el origen de males públicos y sociales que tienen altos costos para la vida en su conjunto. Uno de esos males es el déficit fiscal el cual, por su importancia y alcance, es un problema que rebasa los tiempos generacionales.

Otro mal público es la creación de puestos públicos que no se justifican.

inversión doméstica y extranjera; d) genera una reducción de los niveles de corrupción y criminalidad, lo que implica más bajos costos de transacción, menor nivel de incertidumbre y más eficiencia en la distribución de servicios públicos y en la asignación de gastos públicos de inversión." Mark Payne, "Instituciones políticas ..." p. 129.

⁵³ "Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración ..." Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio Introductorio" en el *Estudio de Políticas Públicas. Antología I*, p.17.

Cada puesto de trabajo en el Estado, consume recursos monetarios y financieros. Éstos únicamente se extraen de la sociedad, la cual, con sus actividades productivas, es objeto de gravámenes fiscales. Cuando lo fiscal es desmesurado, daña a la economía e impide que los agentes productivos sean los factores claves en la producción de la riqueza material. Otro mal público es que el Estado se desborde en el cumplimiento de sus atribuciones para propiciar conductas lesivas que se manifiestan en sus *costos administrativos que son financiados de manera deficitaria.*

Los males aludidos fermentan la cultura del intervencionismo hasta crear un ambiente en el cual se rompen las esferas de competencia y se abona en favor de un Estado denso, pero no siempre eficaz. Para que la relación Estado-sociedad sea fructífera, es necesario reconocer lo que constitucionalmente les está atribuido. El Estado respetuoso de sus tareas, es una institución que alienta y favorece que la sociedad pueda acceder a otras etapas de crecimiento y desarrollo.

Cuando el Estado desarrolla su actividad con legalidad y legitimidad, tiene la oportunidad de fungir como un sistema de capacidades institucionales orientadas a promover y estimular condiciones de vida fincadas en el logro material y social. Por ello, el Estado es la principal institución que tiene a su cargo que la vida social sea próspera y creativa.

Por tanto, los límites del Estado y la sociedad tienen importancia creciente desde el momento en que sus tareas son necesarias para la vida contemporánea. Conviene recordar que ésta es una conjunción de esfuerzos recursos y organizaciones que tienen a su cargo actividades diversas que necesitan identidad y definición para su mejor comportamiento.

Para el Estado, los límites de su actividad no deben considerarse un obstáculo para cumplirla, sino que son un elemento que genera certidumbre. Esto implica que a mayor claridad de lo que el Estado realiza, mayor confianza para la vida social y mejor aprovechamiento de los recursos escasos. Es importante en aras de la confianza social, que el Estado sea considerado una institución necesaria, inteligente⁵⁴,

⁵⁴ "Una de las revoluciones organizacionales más importantes por hacer en el Estado, para convertirlo en un Estado social inteligente, es lograr cambiar la cultura burocrática actual abierta o soterradamente antiparticipativa, por una cultura realmente interesada en la participación y dispuesta a promoverla. No se trata de un problema de meras formas. No será por decretos o reglamentos que podrán lograrse estos cambios. Hay algo más profundo. Hay toda una cultura organizacional basada en la jerarquía, la verticalidad, con fuertes improntas autoritarias, que choca con los planteos de gestión consultada, compartida, democrática, implícitos en la participación. Dicho cambio es posible utilizando las estrategias apropiadas. Hay ya diversas experiencias de trabajo participativo conjunto entre la burocracia pública y la comunidad con excelentes resultados en diferentes realidades. Como la del presupuesto municipal participativo en la ciudad de Porto Alegre en Brasil, internacionalmente laureada. También comienza a haber significativas experiencias de participación de los mismos funcionarios en la gestión de sus propias organizaciones, paso que desde ya sentará bases efectivas para una cultura proparticipación de la comunidad, como las que se están dando en servicios sociales en Canadá.", Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy.*, 2001, p. 173.

conveniente e imprescindible, pero teniendo claridad de lo que realiza y cuánto le cuesta a la sociedad.

Por eso, los límites del Estado no son convencionales, sino que deben formalizarse en reglas que tienen como meta última la vigencia del interés público. Así pues, las atribuciones del Estado deben comprender tareas estratégicas, no abrumadoras. Las tareas estratégicas se relacionan con su razón de ser como la vigencia de la soberanía, la capacidad de autodeterminación y el impulso a las políticas de fomento y promoción.

Se relacionan también con el manejo eficaz de los instrumentos del gasto público, la inversión social, la política monetaria y la sana recaudación fiscal. Se relacionan asimismo, con la definición y administración de la política social, la cual tiene que situarse en el ámbito de lo factible y con *visión focalizada*. *No más bienestar anónimo sino real, productivo y eficaz* es valor clave a cumplir.

El Estado tiene que ampliar la franja de lo público para que la sociedad y los ciudadanos tengan oportunidad de participar y deliberar en tareas de interés común, entre ellas, las relativas a la vida económica.

Reconocer que el Estado no es un conjunto de fuerzas infinitas sino finitas, es toma de conciencia para cuidar mejor los recursos públicos que tiene a su cargo, para no expandirse sin justificación y para no tener a su cargo tareas que deben estar en manos de los agentes privados o de los grupos sociales. Las capacidades del Estado son importantes. Son la médula de su sobrevivencia. En consecuencia, deben cuidarse, revisarse y mejorarse para preservarlo como institución respetable y respetuosa.

Después de los periodos de crisis pronunciada, los límites del Estado y la sociedad forman parte de la agenda pública. No pueden soslayarse debido a que se vinculan con la generación de la confianza o la falta de la misma. Se relacionan con capacidades de vida y con opciones para promover lo que es mejor para la vida social.

En consecuencia, los límites estatales y privados no deben situarse como fronteras borrosas, sino como zonas claras que contribuyan a la certidumbre política, económica y social. Los límites definidos son el detonador para que las acciones públicas y privadas⁵⁵ tengan un mejor

⁵⁵ "Lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales. Lo privado y lo público son la fuerza motriz que posibilita utilizar recursos, compartir costos, sumar esfuerzos y ordenar capacidades que se aplican en favor de la vida productiva y reproductiva de la sociedad. Lo privado es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad. Es el núcleo que genera las iniciativas, la información y los tipos de organización que pueden tener un mejor aprovechamiento. Es el núcleo que posibilita crear las condiciones iniciales del

terreno para su desarrollo. La importancia de los límites testimonia que la sociedad contemporánea es consecuente con los valores de la modernización y que sus esferas de competencia permiten formas y modos de colaboración. Articular esfuerzos y recursos disímolos, es lo que permite que la sociedad y el Estado tengan condiciones favorables para acceder a etapas de realización.

Un requisito del sano desenvolvimiento institucional se manifiesta a través de la confianza que logran construir la sociedad y el Estado. En este sentido, no hay duda de que la actividad económica tendría bases firmes para dar cauce a sus movimientos y que la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público tiene caminos idóneos para expresarse de manera ordenada, continua y aceptada.

En suma, después de un largo periodo de estatismo sin límite, hoy día la sociedad consigue depurar el crecimiento administrativo del Estado, puntualizando para nuevos tiempos y nuevas realidades, fórmulas mejores que permitan respetar áreas y esferas de competencia.

progreso material. Lo público, por su parte, es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común. Se orienta regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia..." Ricardo Uvalle Berrones, "La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado" en *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. (Coordinador) Ricardo Uvalle Berrones, 2001., pp. 10-11.

CAPÍTULO IV. EL ESTADO EN LA VIDA PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Nuevo contexto

La fase actual del Estado contemporáneo da cuenta de nuevas condiciones que influyen en su devenir. En efecto, el mundo de la globalidad, la administración electrónica,⁵⁶ la economía monetaria y las transformaciones aceleradas, han modificado el papel del Estado en la sociedad y la economía, no para desmantelarlo, sino para adaptarlo a las exigencias de una época que genera acontecimientos intensos.

El papel del Estado es fruto de su relación constante con la sociedad y en particular, con las fuerzas activas y organizadas que son fundamentales para impulsar proyectos de vida que conciernen a los elementos del bien común.

⁵⁶ "El término administración electrónica, traducción del anglosajón electronic government o e-government, por paralelismo con el de comercio electrónico, no viene sino a reflejar la necesidad de incorporar el nuevo paradigma tecnológico en la prestación de servicios públicos. Pero, en esta ocasión, la gran diferencia estriba en que las organizaciones han dejado de entender la tecnología como herramienta de ayuda a la gestión o a la toma de decisiones y han pasado a considerarla como un activo estratégico de primera magnitud, incorporando nuevas formas de hacer negocio y conformando lo que se ha dado en denominar la nueva economía o economía digital"., Tomás Martín Rodrigo, "Proyectos para una administración electrónica en España" en *Revista Reforma y Democracia No. 20.*, 2001. p. 199.

Por ello, el Estado no se explica por sí sólo, sino de acuerdo a las circunstancias que se estructuran en razón de los cambios demográficos, tecnológicos, económicos y sociales. Un resultado de esta nueva situación es que el Estado ha ingresado a un conjunto de acontecimientos que son el referente más claro para definir sus tareas y responsabilidades.

Destacan en este sentido, la modificación del espacio y el tiempo que, en la globalidad⁵⁷, disminuyen las distancias y amplían los sistemas de comunicación entre las sociedades, los países, las comunidades y los gobiernos. Otro aspecto de esta situación es que las formas de producción tienen alcance planetario y no hay producto final que sea elaborado en un sólo lugar, sino que recorre una serie de cadenas productivas para llevar a cabo su terminación.

Un aspecto más es el funcionamiento de la economía digitalizada a través de la cual es posible el movimiento de los capitales y los compromisos

⁵⁷ "En efecto, la globalización no es solamente, ni aun primariamente, un fenómeno económico. Tampoco es la simple extensión y conexión de las economías en el mundo por medio de las inversiones y el intercambio comercial, lo cual ha ocurrido en mayor o menor grado a lo largo de muchos años. ... La globalización es un proceso complejo, contradictorio, y conflictivo que ha generado nuevas formas de producción, distribución y consumo. La globalización es también un conjunto complejo y contradictorio de políticas, aunque casi nunca han sido institucionalizadas. Más allá del plano económico, la globalización influye decisivamente en la transmisión de ideas, valores y culturas a través de los medios masivos de comunicación.", José Ayala Espino, "Globalización y nuevas instituciones" en *Revista de Administración Pública* N.º. 100, 1999, p. 3.

comerciales que le dan sustento a la riqueza material de los intercambios económicos.

Un elemento adicional es que las relaciones políticas también han ingresado al nivel de la mundialización, lo cual significa que todo movimiento nacional o doméstico tiene repercusión inmediata en cualquier parte del globo terráqueo. La apertura de la sociedad y el oleaje de la globalidad, han modificado el contexto del Estado-nación al dar paso a los cambios que implican que su función se revise de frente a realidades que combinan nuevos factores de colaboración y tensión.

En este sentido, la ampliación del espacio público de la sociedad continúa multiplicándose de manera importante hasta configurar un sistema de relaciones que reflejan la acción organizada de los grupos y los ciudadanos, reclamando sus derechos y asumiéndose como protagonistas centrales en el comportamiento colectivo.

Ante esta situación, el Estado contemporáneo, institución fundamental para la conservación y el desarrollo de la sociedad, reconoce que el universo público no puede entenderse a la manera de monopolios a cargo de él, sino que hay condiciones para que otros actores sociales y políticos

también tengan la oportunidad de participar ampliamente en la atención de los asuntos sociales.

El Estado es pues, la organización más importante de la vida pública, pero no el único que puede y debe atender las diversas carencias que tienen los grupos y las organizaciones de la sociedad. Sin embargo, el Estado no ha enajenado las funciones de soberanía, hacienda, relaciones interiores, relaciones exteriores, ni se ha deslindado de continuar en la búsqueda y el logro del bienestar compartido.

De este modo, el carácter político⁵⁸ del Estado no ha quedado ni debe quedar en manos de los mercados, sino que debe refrendarse para favorecer su razón misma, así como la seguridad, la protección y el desarrollo de la sociedad.

Por ello, en el escenario de los sistemas públicos, el Estado es el gran coordinador de los esfuerzos privados y sociales; es el principal motor de la dirección de la sociedad y es a la vez, el centro más conspicuo que tiene en

⁵⁸ "El concepto del Estado supone el de lo político. De acuerdo con el uso actual del término, el Estado es el status político de un pueblo organizado en el interior de unas fronteras territoriales. Esto es tan sólo una primera aproximación, que no intenta determinar conceptualmente el Estado, cosa que tampoco hace falta, pues lo que interesa aquí es la esencia de lo político. Por el momento podemos dejar en suspenso cuál es la esencia del Estado, si es una máquina o un organismo, una persona o una institución, una sociedad o una comunidad, una empresa, una colmena o incluso una serie básica de procedimientos..." Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, 1991, p. 49.

sus atribuciones, los medios fundamentales para facilitar que la sociedad y sus energías creativas sean las que tengan en sus manos las formas de colaboración y cooperación que son necesarias para garantizar la vigencia del bien público en términos de una mejor calidad de vida.

Ello no significa que el Estado sea motivo de limitaciones nocivas, sino de restricciones razonables que, fundadas en el derecho escrito, tienen como meta sumar recursos y no desplazar a los ciudadanos en la atención de los asuntos comunes.

Por eso, el Estado continúa comprometido con el logro del bienestar social⁵⁹, y en esa tarea no cancela su potestad o soberanía, pues lo que procura es sumar más organizaciones no gubernamentales en la búsqueda continua de acceder a mejores niveles de vida.

⁵⁹ "Pero el debate a librar en el mundo en desarrollo debe ir aún más lejos. Lo que hay que discutir es que lo social en definitiva no es un gasto sino una inversión. Destinar recursos en forma consecuente en el tiempo al desarrollo de la educación de una población, elevar los años de escolaridad y la calidad de los contenidos, mejorar los índices de salud pública, aumentar la cobertura de agua potable, y servicios de saneamiento, es estar potenciando el recurso más valioso con que cuenta cualquier economía en el siglo XXI, la calidad de la población. Diversas mediciones recientes lo han establecido cuantitativamente. Así se determina, que una de las inversiones más rentables del planeta es invertir en educación de niñas pobres, porque redundará en reducir el embarazo adolescente, aumentar sus capacidades para las etapas parto y parto, y sus posibilidades de administración de recursos nutricionales escasos. Todo ello bajará fuertemente las tasas de mortalidad materna e infantil ...", Bernardo Kliksberg. *El nuevo debate ...*, p. 178.

Por ello, el nuevo escenario de lo público dado por las economías abiertas, la participación ciudadana y la formación de otras organizaciones civiles, es un hecho incontrovertible que obliga a que las instituciones estatales y privadas inicien formas de revisión que contribuyan a una situación de enlace y de mejor aprovechamiento de los recursos.

Con lo público⁶⁰, el Estado se acerca más a la sociedad y los ciudadanos, los cuales tienen la oportunidad de incorporarse a los procesos de la decisión pública en la cual las autoridades del Estado continúan desempeñando tareas de alta política. Un Estado más abierto es el que necesitan la sociedad y la economía para que tengan las condiciones indispensables para su creatividad y desarrollo constante.

Los tiempos actuales dan cauce a los procesos abiertos que se condensan en la publicitación de la política, la administración pública y la economía. Respecto a la política, un efecto positivo de lo público es que el concepto

⁶⁰ "... lo público connotado en su referencia a lo común, lo colectivo, es una de las categorías más antiguas del pensamiento político. El único significado pervivible de lo público es ese. De hecho, sus mutaciones a través de la teoría y de la práctica histórica sedimentan sólo en la noción de colectividad, reforzada por el uso popular del término; lo que es de interés o de uso común y por ende, lo que es visible a todos. Es en este significado que estriba su fuerza normativa, pero también es a partir de él como surge la dificultad para aprehenderla. Su fijación en determinados espacios, tanto como su a veces elusiva ubicuidad, su adopción como categoría descriptiva sin una clara demarcación de su uso axiológico y la casi permanente tentación de vaciarla de contenido histórico, y por ende, cultural, remiten a riesgos que actúan como un campo minado en la trayectoria de una investigación que se esfuerza en problematizar sobre ella..." Nuria Cunill Grau. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, 1997., p. 24.

ciudadano no es exclusivo de las sociedades nacionales, sino que se explica hoy día como un concepto de orden mundial.

En efecto, la categoría ciudadanos del mundo⁶¹ es ahora el principal núcleo para situar la internacionalización de la política, lo cual implica la reivindicación de los grupos sociales en los procesos que conllevan a la democratización del poder.

En cuanto a la administración pública, el avance de los movimientos sociales, los sistemas tecnológicos y la vida social, la obligan a que instituya sistemas de gestión que respondan con eficacia y oportunidad a las demandas de los ciudadanos.

La administración pública, vista a sí misma, no es funcional en una sociedad que, como la contemporánea, reclama que los gobernantes, los directivos y los administradores del Estado sean más comunicativos con los diversos grupos sociales.

⁶¹ "Es imposible referirse hoy en términos propositivos a la ciudadanía sin considerar el contexto de internacionalización económica y globalización. Más allá de la evaluación que se haga de estos procesos, no se puede hoy desconocer que la creciente interrelación entre estados (global, multi o bilateral) está afectando fuertemente las dinámicas internas de cada país. En ese sentido, cabe recordar la incidencia de los millones de habitantes del planeta que no cuentan siquiera con un referente políticamente organizado que pueda otorgarles el reconocimiento de ciudadanía jurídica." Juan Enrique

La administración pública es ahora más pública porque la acción ciudadana se manifiesta y organiza para demandar mejor calidad en la producción de los bienes y servicios públicos. Demanda más atención y sensibilidad en el trato con los grupos sociales, con el fin de que los recursos públicos se apliquen con equidad y eficiencia.

Respecto a la economía contemporánea, la tendencia es que los Estados sean mejores entidades reguladoras para garantizar que su relación con los sectores productivos sea más cercana y eficaz. La noción de economía estatal o economía del gobierno es impropia para una época que encauza con sentido institucional la noción de economía pública. Ésta es la combinación más puntual para organizar los recursos públicos y privados que son necesarios para traducirlos en programas de interés común.

La economía pública debe entenderse como la economía de lo público, es decir, como un sistema de cooperación, gestión y realización que tiene como objetivo producir, distribuir y consumir bienes y servicios que son el resultado de la acción conjunta de los gobiernos y los grupos de particulares. Las economías públicas responden a la existencia de un

Opazo Marmentini., "Ciudadanía y democracia La mirada de las ciencias sociales", en *Revista Metapolítica, Volumen 4* julio/septiembre 2000., p. 71.

Estado más modesto⁶², es decir, de un Estado que se ocupa más de la regulación, no tanto de la intervención directa de los bienes y los servicios.

La regulación es una tarea compleja, pues significa definir y aplicar las reglas del juego que hagan posible el intercambio económico, tomando en cuenta el impacto social y las ventajas comparativas que son elementos propios de la sociedad moderna. La regulación concierne a la autoridad pública, pero es en el Estado donde se decide quién y cómo debe cumplirse.

Por eso, la economía pública es más abierta e incluyente que las economías gubernamentales, pues las oportunidades de acción se vislumbran de manera horizontal y de abajo hacia arriba. Es un tipo de economía que finca en los agentes productivos y en la inteligente regulación estatal la clave de su mejor desarrollo.

En este caso, la regulación estatal y gubernamental implica el manejo responsable de las políticas crediticia, fiscal, monetaria y endeudamiento

⁶² "En nuestro mundo complejo, una política activa y realista a un mismo tiempo no puede manejarse sin la colaboración práctica de los ciudadanos que ceden participar en el esfuerzo colectivo. Un estado arrogante, omnipresente y omnicompetente es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de principios abstractos y de perspectivas generales. Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos." Michel Crozier. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, 1989., p. 9.

para no provocar costos negativos que lastiman la vida productiva de la sociedad. Éstas políticas no las define el Estado por sí mismo, sino que son fruto de consultas, deliberaciones y acuerdos que se gestan y maduran en las diversas arenas de la vida pública. De este modo, el Estado regulador responde a las economías públicas para coordinarlas y administrarlas con un sentido más social y democrático, no centralizado y burocrático.

De este modo, el vigor público del Estado no es situación deseada, sino requisito para que la sociedad y sus organizaciones tengan las condiciones más idóneas para su desarrollo y realización. De igual manera, el desenvolvimiento de la sociedad contemporánea tiene otros factores que obligan al fortalecimiento de la vida pública.

Destaca en este caso, la conducta de los ciudadanos al luchar por los derechos políticos y sociales que son la plataforma para definir su relación con el propio Estado. El despertar de los ciudadanos trae consigo que los espacios públicos⁶³ sean reclamados de manera clara y organizada.

⁶³ "El espacio público supone pues dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que le hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos, y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales. Por ello es conveniente que el espacio público tenga algunas calidades formales como la continuidad del diseño urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de sus imagen y de sus materiales

Diluir el tutelaje estatal y las relaciones clientelares, es la constante para acceder a una convivencia más equitativa y saludable que permita el auge de las relaciones de inclusión y la participación universal en lo que concierne a los asuntos sociales y públicos. Lo público del Estado no es un aspecto formal en sí, responde a los imperativos de la sociedad moderna, en la cual la universalidad de las normas y el acceso a las ventajas compartidas obligan a que el Estado gobierne tomando en cuenta las demandas en competencia y los planteamientos específicos de los grupos ciudadanos.

En la medida en que el Estado se comporta con base en los valores de lo público, ratifica su carácter institucional y democrático que es el atributo más confiable para organizar en términos políticos a la sociedad. Cuando lo institucional y lo democrático caracterizan al Estado, se crean las bases de confianza que favorecen un ambiente de certidumbre que es necesario para la vida pública. Así, pues, la certidumbre es indispensable para que la sociedad y los ciudadanos tengan la seguridad de que las reglas del juego (códigos, leyes, estatutos, reglamentos) no serán modificadas de modo arbitrario por la autoridad pública.

y la adaptabilidad a usos diversos a través de los tiempos... El espacio público contribuirá más a la ciudadanía cuanto más polivalente sea funcionalmente y más favorezca el intercambio. Es preciso conocer bien el uso social de los espacios públicos. Este uso dependerá de muchos factores como el diseño, la accesibilidad. La belleza, la monumentalidad, la promoción, el mantenimiento, la diversidad de usuarios posibles,

La certidumbre⁶⁴ es producto del apego a la legislación y el ejercicio razonable del poder. Tales elementos son necesarios para que la sociedad se desarrolle sin altibajos y para que los agentes productivos y sociales tengan la certeza de que no habrá modificación inesperada en las reglas del juego. Cuando el Estado no garantiza certidumbre institucional, la vida pública se altera e ingresa a situaciones que dañan los valores de la convivencia republicana dados por el orden, la legalidad, la justicia y el bienestar compartido.

La convivencia republicana de la sociedad no es exclusivamente asunto de normas, sino también de conductas individuales y colectivas que deben orientarse hacia la vigencia del interés general. Así, lo republicano del poder estatal es un requerimiento de los nuevos escenarios públicos dados por la dinámica en que se inscribe la democratización del poder. Ésta consiste en la redistribución de los beneficios, los recursos, la información y los ámbitos de competencia que permiten a la sociedad y el Estado establecer vínculos más confiables para desarrollar lo mejor de sus capacidades en un ambiente de cooperación y corresponsabilidad.

etc..."Jordí Borja. "Ciudadanía y espacio público" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 12*, Octubre 1998, pp. 30 y 38.

⁶⁴ "Un incentivo importante para la creación de instituciones es que reducen los riesgos y la incertidumbre económica y social. En este aspecto las instituciones son importantes porque: Favorecen la difusión y abaratamiento de la información; Promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de los contratos y los derechos de propiedad; Facilitan soluciones a controversias asociadas a fallas del mercado, derechos de propiedad, contratos y otras circunstancias" José Ayala Espino. *Instituciones ...*, p. 72.

La redistribución del poder es el colorario de los nuevos valores de la vida pública y punto de arranque para que lo público y lo estatal no sean elementos antagónicos, sino formas de realización que sean congruentes con los derroteros de la sociedad contemporánea.

Ciudadanía activa

El papel de la ciudadanía en la sociedad ha transitado⁶⁵ por diversos caminos que tienen su antecedente en el carácter jurídico de la misma hasta ubicarla en una dimensión más real que se vincula con la *organización y el ejercicio del poder*.

La ciudadanía formal se forja en el siglo XVIII cuando la sociedad civil y el Estado de derecho empiezan a fortalecer los vínculos de la convivencia plural y política para dar vida a los sistemas de convivencia moderna. La ciudadanía formal se refiere a la vigencia de los derechos civiles y políticos

⁶⁵ " ... a partir del siglo XVIII y sobre todo en el XIX, la ciudadanía se fue vinculando al Estado-nación. Los ciudadanos eran los que poseían la nacionalidad, atributo que concedía el Estado, y en tanto que tales eran titulares de derechos políticos exclusivos (participar en los procesos electorales, formar asociaciones y partidos, ser funcionarios públicos, etc.) Los derechos sociales y cívicos de los ciudadanos también eran más amplios que los de los no-ciudadanos (extranjeros residentes o de paso), pero el concepto de ciudadanía se ha aplicado principalmente al status político-jurídico) sobre todo en la cultura anglosajona) en el marco del Estado. Su origen 'ciudadano' casi se ha olvidado". Jordi Borja. *Op.cit.*, p. 40.

que las personas tienen ante el poder estatal y su reconocimiento ha implicado el estallido de las revoluciones políticas

Ambos derechos son reconocidos por las constituciones modernas, y se caracterizan por su validez universal, es decir para todos los ciudadanos, tienen su origen en las reglas de igualdad que se reconocen para que los propios ciudadanos ingresen al mundo moderno en condiciones que favorecen su importancia colectiva. Son derechos que reivindican al individuo frente al Estado; que reivindican a los ciudadanos ante el abuso del poder.

En el caso de los derechos civiles, se reivindican las libertades individuales relacionadas con la propiedad y la seguridad que son el escalón para la formación de propietarios que necesitan los procesos de intercambio. Por su parte, los derechos políticos dan opción de participar, elegir y deliberar para que los ciudadanos tengan la libertad de organizarse para intervenir en la competencia de la política.

Por lo tanto, son derechos que fortalecen a la sociedad y limitan los excesos del Estado, y de ese modo posibilitan que los ciudadanos no sólo

participen en la vida pública, sino que tengan elementos de defensa ante la arbitrariedad del poder. No es casual que la premisa básica en el mundo moderno sea la siguiente: primero la persona, después el Estado.

En este sentido, el diseño constitucional del poder formaliza los derechos ciudadanos ante el Estado y establece las condiciones y tiempos en que es posible la defensa del ciudadano frente al modo arbitrario del quehacer estatal. Durante el siglo XIX los derechos ciudadanos se amplían con el reconocimiento de los derechos sociales. En efecto, lo relacionado con la calidad y protección de la vida se manifiesta en el reconocimiento del seguro social, las pensiones, el salario justo y la ampliación de la esperanza de vida.

Los derechos sociales son la piedra de toque para ampliar el contenido equitativo social del Estado, y comprometerlo con los proyectos que postulan la calidad de vida. Los derechos sociales se inscriben en la necesidad de que el principio de igualdad no es suficiente en el plano civil y político, por tanto, es menester que los propio derechos sociales tengan aceptación institucional y política para evitar que la desigualdad entre las personas y los grupos aumente.

Por ello, el valor y la importancia de los derechos ciudadanos⁶⁶ no está a discusión. Es parte de los elementos vitales de la sociedad y en ese sentido, son condición para que la vida pública tenga alcance equitativo y eficaz. Después de la crisis del intervencionismo estatal en la década de los años sesenta y setenta, es posible advertir el resurgimiento de las proclamas pro derechos ciudadanos.

No es accidental que la noción ciudadanía activa sea planteada de manera categórica para demandar al Estado respeto y seguridad para los ciudadanos. Ciudadanía activa refleja que los mismos ciudadanos no son átomos ni personas carentes de iniciativa y capacidad de realización para que se ocupen de los asuntos de la vida pública. Tampoco son personas pasivas o resignadas ante los imperativos del poder. Por el contrario,

⁶⁶ "El cambio depende claramente de hacer del público un actor significativo. Una de las 'compuertas' a través de las cuales está empezando a surgir este cuarto estado de consumidores en el Reino Unido es la iniciativa gubernamental de la Carta del Ciudadano. Señalada como uno de los rasgos característicos de la administración Major, el propósito de la iniciativa es asegurar que todo servicio público —desde los ferrocarriles y los departamentos del gobierno central hasta los hospitales y servicios de vivienda del gobierno local— desarrolle, monitoree y publique normas para la prestación de servicios. Surgió principalmente de la iniciativa personal del Primer Ministro británico, después de la victoria de su partido durante las últimas elecciones generales en abril de 1992, y gran parte de la energía política e ímpetu que la promueve puede asociarse con su persona. En la Carta del Ciudadano, Primer Informe: 1992, John Major se refiere a la carta como el 'centro de la toma de decisiones del gobierno durante los años noventa'. La ve en términos de 'un programa de 10 años de reforma radical ... La Carta del Ciudadano mira los servicios públicos a través de los ojos de quienes los utilizan... Por demasiado tiempo ha dominado el proveedor; ha llegado el turno del usuario'" Stuart Haywood y Jeff Rodríguez, "Un nuevo paradigma para la gestión pública" en Bernardo Kliksberg (compilador) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.*, 1994., p. 195.

ciudadanía activa es el testimonio de cómo la sociedad se organiza para llevar a cabo la defensa legítima de sus intereses.

Ante los resultados desalentadores del intervencionismo estatal relacionados con la crisis fiscal, el descenso en la calidad de vida, los sistemas de endeudamiento público, la sobrecarga de las demandas sociales y la escasez de los recursos públicos, los ciudadanos emergen en la vida pública con alternativas de realización colectiva. Defienden para sí, pero con visión pública, que ni el mercado ni el Estado son las únicas formas para dar juego a la gestión pública.

Se multiplica así, el número de organizaciones, agencias y agrupaciones ciudadanas que luchan por tener un sitio en la vida pública y de ese modo participan en la atención diversificada de las necesidades colectivas. Surge así, una franja que no es pro estado ni pro mercado, sino que se define como una zona de ciudadanos en la que tienen un lugar las diversas tendencias, organizaciones y proyectos civiles de carácter común y preocupados por la autonomía de gestión, la aplicación de capacidades propias ante los problemas públicos, la extensión de las relaciones de solidaridad, el desdoblamiento de vínculos sociales y la necesidad de no estar indefensos ante las exigencias de la vida pública.

Se forma de esa manera la ciudadanía activa, la cual es factible definir como el conjunto de personas y organizaciones que con decisión, voluntad, recursos y organización propios, ingresan a las exigencias de la vida pública para tener un papel creativo en la atención y solución de los problemas de carácter público. De este modo, el Estado contemporáneo desarrolla sus atribuciones en el universo contrastante, plural y competitivo de la sociedad civil.

La ciudadanía activa (organización, proyectos, autogestión, politización, estrategias y acciones definidas) es realidad fehaciente que explica cómo las estructuras del poder tienen que asimilar e institucionalizar la formación de los nuevos movimientos ciudadanos que se forjan con la savia de lo público.

Destacan en este sentido, la defensa de los derechos humanos, el cuidado por la protección del medio ambiente, la protesta contra las guerras y los conflictos regionales; las acciones en contra de la segregación racial, la exclusión social, la marginación cultural; la lucha contra la discriminación social y el combate a la pobreza.

Ha sido la ciudadanía activa, el medio para fortalecer los espacios públicos de la sociedad, pues sus acciones no cesan ni parecen cesar después que

los procesos de desestatización (eliminación de organismos, normas, cargos y actividades del Estado que no se justifican desde el ángulo de lo público) han ocasionado la revaloración del Estado como la organización política de la sociedad.

Hoy, lo público del Estado tiene su origen en la ciudadanía activa, la cual es el indicador más sobresaliente para destacar cómo la organización y el ejercicio del poder tienen elementos de mayor pluralidad, lo que significa para los Estados, la revisión de las formas y métodos para gobernar.

Gobernar la ciudadanía activa es motivo para que los Estados lleven a cabo la revisión de las estrategias de dirección pública. El acercamiento del Estado con los ciudadanos es un asunto crucial para identificar los nuevos senderos de la acción pública. Toda acción pública fincada en los ciudadanos implica que la responsabilidad del Estado ha de estar formalizada para evitar desventajas sociales y políticas.

De este modo, ciudadanía activa, espacio público y acción pública⁶⁷ son un triángulo a considerar en la lógica del poder público que, por esencia, no es ni debe ser un sistema cerrado de acción.

⁶⁷ "En una primera evaluación, se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en

Por tanto, la ciudadanía activa es la suma de personas y organizaciones que nutren la presencia de la sociedad en su relación con el Estado. Se manifiesta como la combinación de elementos disímolos que, estructurados, tienen como objetivo ser responsables o corresponsables ante la complejidad de los asuntos comunes.

El espacio público es el territorio en el cual se manifiesta la acción de los ciudadanos en relación a determinadas banderas que ocupan y preocupan a la vida en común. La acción pública es el conjunto de movimientos y estrategias que se articulan desde la sociedad hacia el Estado y tienen como finalidad participar en la discusión, integración y definición de la agenda que formaliza los compromisos de la autoridad con los diversos grupos ciudadanos.

general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado. El recurso insistente a una etiqueta o un concepto diferente al de política pública refleja cierta insatisfacción de los investigadores con el punto de vista demasiado estrecho, institucional y estatocentralista que presidió a la ortodoxia de la política pública. Tres elementos principales nutren su respuesta teórica, metodológica y empírica. En primer lugar, el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. En segundo lugar, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre las cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades. En tercer lugar, la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central para las ciencias sociales que no puede darse por sentada ni constituye un dato. Resta precisar, lo cual será nuestra conclusión, hasta dónde puede practicarse la apertura del ángulo de vista sobre el trabajo público y el tratamiento de los problemas colectivos que solicitan numerosos investigadores y, a contrario, si, a falta de una espina dorsal teórica y analítica, no se corre el riesgo de que una apertura demasiado ancha genere a su vez un campo heteróclito de preocupaciones." Jean-Claude Thoening. "Política pública y acción pública" en *Revista gestión y política pública No. 1* vol. VI, primer semestre 1997, p. 28

Por ello, la ciudadanía activa tiene que considerarse como la base de los procesos de gobierno y como punto esencial en las nuevas relaciones de la sociedad y el Estado, debido a que los ciudadanos informados, corresponsables y organizados se caracterizan, como bien señaló Harold Lasweell, por su grado de autoestima, el cual es un efecto multiplicador para movilizar energías y articular intereses comunes.

Gobernabilidad democrática

Un capítulo central en los nuevos escenarios del Estado es el relativo a la gobernabilidad democrática en cuanto eje primordial de la vida pública y política. Los ciudadanos activos se han encargado de presionar a los Estados para revisar el alcance de las aptitudes del gobierno en una escala que no admite la improvisación sistematizada ni la práctica de los diletantes.

La gobernabilidad no es un dato, sino un sistema de capacidades que se orientan a conseguir que la estabilidad de la sociedad y los instrumentos utilizados para ordenar conflictos, aumentar el bienestar, fortalecer el orden jurídico, ampliar la democracia y cumplir los acuerdos institucionales que la sociedad necesita para su desarrollo, tengan un alto

grado de correlación para que la vida pública y la vida política se desarrollen en un terreno más confiable y eficaz.

La gobernabilidad pone a prueba la calidad de las instituciones y de los medios que se aplican a la gestión de los procesos públicos y las acciones sociales. Más aún, la gobernabilidad democrática es el reto mayor de los Estados para conseguir que la vida privada y la vida pública tengan mejores puentes de entendimiento para darle vigor a las instituciones y a los procesos que se relacionan con los indicadores productivos (crecimiento, distribución, democracia y bienestar social) de la vida pública.

Desde la óptica de la gobernabilidad⁶⁸ democrática, los Estados tienen el compromiso de alentar un desenvolvimiento eficaz que permita asegurar su conservación más fructífera. La gobernabilidad denota las capacidades que las clases políticas tienen para asegurar, de manera conjunta con las

⁶⁸ "Si la gobernabilidad es la capacidad de una sociedad para reconocer sus desafíos y afrontarlos positivamente, entonces puede analizarse perfectamente y ser un concepto perfectamente operativizable; por ejemplo, para analizar a una sociedad tengo que ver su mapa de actores, el tipo de relaciones que existen entre ellos, a que fórmulas o reglas responde la forma de tomar decisiones colectivas o resolver los conflictos entre actores estratégicos; puedo analizar que intereses están representados en los actores estratégicos y cuales están marginados; al existir una red de actores puedo ver si garantizan la simetría del poder o no en los distintos sectores existentes; analizar en qué medida las redes están institucionalizadas o personalizadas. Es decir, puedo analizar todo eso en términos del impacto que tiene en el bienestar y el desarrollo humano, de hecho es lo que se está haciendo en todo el mundo." Joan Prats Catalá. "La importancia de la gobernabilidad democrática en América Latina y en México" en *Revista Prospectiva No. 19*, noviembre 2001, p. 4

principales fuerzas de la sociedad, los acuerdos que facilitan y permiten cumplir las metas que se han acordado de manera pública en los diversos foros de la sociedad civil.

Implica también la capacidad del Estado para asimilar los retos, los riesgos y las ventajas de la globalidad que se manifiesta con la existencia de economías abiertas, competitivas y sujetas a la cultura de la innovación tecnológica. Implica, en esa lógica, la preservación de la democracia como un sistema de vida, tomando en cuenta las condiciones de una sociedad con procesos continuos de transformación.

La escala de la gobernabilidad también comprende los procesos de apertura y liberalización que se han impulsado con decisiones y acciones de gobierno. No hay pues, caminos lineales para gobernar, sino una diversidad de situaciones y hechos que tienen su propia complejidad y que, al vincularse unos con otros, exigen de las autoridades capacidad de atención y solución.

La gobernabilidad democrática⁶⁹ no es un prototipo ideal de la sociedad y el Estado; por el contrario, es una variedad de condiciones iniciales, en

⁶⁹ "La gobernabilidad democrática será definida entonces como de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. Al mismo tiempo la gobernabilidad es un continuo, en otras

curso y cambiantes que, al conjugarse, ponen a prueba las capacidades institucionales del Estado para gobernar y administrar lo previsible y lo imprevisible de la vida pública. En este sentido, la dirección pública de la sociedad es un asunto de la mayor importancia para la clase política y para la capacidad instalada que los Estados tienen para institucionalizar los conflictos, las soluciones y las oportunidades de cambio económico y social.

Por eso, la revisión de los sistemas funcionales y operativos que confluyen en la gobernabilidad democrática, implica que los Estados adopten procesos de reforma institucional que tienen como objetivo mejorar, *aumentar y fortalecer las capacidades de la dirección pública.*

Los sistemas de gobernabilidad no están dados; hay que producirlos en razón del pragmatismo y el realismo que demanda la conducción de la sociedad. Su diseño alude a la necesidad de formar capacidades institucionales que articulen lo político y lo público para conducir, coordinar e implementar mejor los programas públicos que permiten atender y solucionar problemas viejos y nuevos.

palabras existen distintos grados de gobernabilidad." David Altman y Rossana Castiglioni, en "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?" en *Revista Prospectiva*, No. 19, Noviembre, 2001, p. 12.

En este sentido, las políticas, los planes y los proyectos deben entenderse como instrumentos que, por su racionalidad inicial, permiten alcanzar con la aptitud de los gobernantes y los administradores públicos, los resultados que se determinan a través de los acuerdos colectivos.

Así, el saldo final de la gobernabilidad es que la racionalidad pública es el resultado de interacciones deliberadas y de procesos que conllevan a una base de acuerdos que son fundamentales para asegurar la eficacia institucional. Las interacciones que son propias de la gobernabilidad, indican cómo los protagonistas principales de la vida pública son capaces de alcanzar acuerdos que se derivan en ventajas colectivas.

En este caso, la autoridad es la que tiene la responsabilidad mayor para coordinar a los sectores, actores y organizaciones que concurren en la definición de las metas colectivas. Por otra parte, la gobernabilidad democrática también comprende el modo en que los sistemas políticos son capaces de absorber los males públicos como la insalubridad, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo y la exclusión. Estos males afectan de manera directa la vida de los Estados y ponen en riesgo la convivencia democrática de la sociedad cuando se reproducen de manera rápida y constante.

Por ello, la gobernabilidad democrática implica capacidad para evitar que los males públicos como los señalados, pongan en riesgo mayúsculo las estructuras institucionales de la vida pública. No hay duda que es necesario insistir en la mejor formación y preparación⁷⁰ de las clases gobernantes para evitar riesgos, colapsos o mutaciones bruscas que impiden a la sociedad acceder de manera pacífica y productiva a las reglas institucionales de la democracia moderna.

El saber administrativo, gubernamental y político es necesario para que los responsables del Estado sean los agentes más comprometidos con la gobernabilidad en un ambiente de problemas, soluciones y proyectos de vida que son inherentes a la sociedad. La aplicación de las capacidades del buen gobierno es aspecto vital para dar sentido y movimiento a las demandas complejas de la sociedad y los grupos organizados.

⁷⁰ "De ahí, la urgente necesidad de elevar los niveles entre las élites de gobernación. Sin una significacativa mejora de las élites, y en especial las de más alto rango –incluidos los políticos electos–, las perspectivas de la humanidad se me antojan sombrías. Los esfuerzos por escapar de la dependencia de quienes tienen poder de decisión en el más alto nivel, fijando nuestras esperanzas en instituciones ajenas a la gobernación como los mecanismos del mercado y las organizaciones no gubernamentales o procesos con bases amplias, como movimientos de organizaciones de base o referendums –por útiles que sean y por muy cuidadosamente que se apliquen– no disminuyen en modo alguno las responsabilidades de la gobernación a largo plazo, lo cual inevitablemente significa el papel clave de las élites. Los políticos de alto rango necesitan tener, pues, cualidades excepcionales, tanto intelectuales como de índole personal, que deben ser alentadas. Es muy probable que ésta sea la tarea más importante, si bien resulta muy difícil para el rediseño de la gobernación, en especial si ha de haber mayor confianza en el conocimiento, creatividad y experiencia, en vez de la simple obediencia a las normas y la

En consecuencia, la aptitud de los dirigentes y los administradores públicos es fundamental para situar los alcances de la gobernabilidad democrática en un mundo global y regido de manera acelerada por la cultura de la innovación tecnológica y la aplicación de sistema de gestión pública que tienen incidencia en los renglones de la vida productiva y social.

La adaptación de los Estados a los escenarios del cambio y la transformación obligan a la búsqueda y en su caso a la producción de los instrumentos de conducción que garanticen la estabilidad, la continuidad y el equilibrio dinámico de la sociedad. La adaptación de los Estados tiene que ser permanente, a efecto de asegurar que sus capacidades respondan a los problemas cada vez más complejos de la vida social y política.

La cobertura de la gobernabilidad democrática no tiene límites finalistas ni visibles, pero sí compromisos ineludibles que se relacionan con lo que es la sociedad y hacia dónde se dirige. Para efectos de la vida estatal, la gobernabilidad democrática es asunto clave para la conservación eficaz del poder. Éste es la suma de relaciones sociales, políticas y económicas que dan sustento a la convivencia de la autoridad y a los grupos de la sociedad.

repetición de lo mismo por parte de los políticos" Yehezkel Dror. *La capacidad de*

Cuando se gobierna se gana o pierde el poder, porque a la manera del capital, se invierte para tener más, o bien, cuando se dilapida, se disminuye su valor hasta descender a los límites de la legitimidad que compromete la vida de los Estados.

De esta manera, la gobernabilidad democrática y el poder público se vinculan por su grado de importancia en la sociedad y el Estado, hasta configurar un sistema de relaciones recíprocas que dan como respuesta interacciones, políticas y resultados finales que se vierten a los espacios de la vida en común.

La gobernabilidad es al final de cuentas, un asunto de resultados vinculados con la calidad de vida en los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales. Los resultados son lo que dan vida o disminuyen la capacidad de los Estados, de acuerdo al cumplimiento de objetivos y metas seleccionados por los distintos grupos interesados en el desarrollo de la vida colectiva.

Los resultados de la gobernabilidad democrática se canalizan vía las instituciones y éstas reflejan cómo los Estados son aptos o no para asegurar con eficacia la dirección pública de la sociedad con base en

governar., 1996, p. 231.

ventajas, contratiempos, logros y el monitoreo constante de la acción pública.

Los resultados acreditan los modos y las formas que se utilizan para alcanzar las metas colectivas de la sociedad. Si la gobernabilidad democrática es el desafío mayor de los Estados de derecho, no hay duda que se relaciona con los sistemas sociales que han aceptado desarrollarse en la complejidad del pluralismo político e ideológico, y a partir del mismo, la consistencia de las instituciones tiene que acreditarse de manera continua.

CAPÍTULO V. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA VIDA SOCIAL

Gobernabilidad y administración pública

Si el papel del Estado en la sociedad ha tenido importantes procesos de cambio y adaptación para que sea institución útil para beneficio de la vida pública, no menos trascendente es que la administración pública desarrolle sus tareas con un sentido de gobernabilidad. El esquema de la administración pública centrada únicamente en el manejo interno⁷¹ de los recursos monetarios, técnicos y materiales debe superarse para situarla en los procesos de gobernabilidad democrática.

En efecto, la responsabilidad⁷² de la propia administración pública, en jugar un papel básico en la elaboración y aplicación de los programas que

⁷¹ " Los cambios internos en la interacción entre sociedad y Estado han sacudido nuestra acentuada y arraigada visión internalista de la administración pública, conforme a la cual por administración pública, debe entenderse única y exclusivamente el conjunto de las organizaciones y los procesos (directivos y operativos) del 'gobierno en acción', que por lo demás solía y suele pensarse a sí mismo como rector independiente de una sociedad supuestamente atrasada, heterogénea, desorganizada, incomunicada, conflictiva, incapaz de descubrir y estructurar sus intereses generales públicos; 'nacionales', solíamos decir" Luis F. Aguilar, "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública No. 91*, 1996, p. 22

⁷² "La observancia y aplicación de la ley en el sentido de oportunidad y vigencia inherente a su propia naturaleza e intensión, cerrando el paso a la discrecionalidad y a la consecuente impunidad, constituye una de las fuentes fundamentales de la legitimidad del Estado, aparejado a la expresión de la voluntad ciudadana, requerida para materializar su existencia, establecer el sistema de pesos y contrapesos que deberán normar su actuación, posibilitar el rendimiento de cuentas y responsabilidad de su desempeño

son el resultado de decisiones de gobierno, que reflejan los acuerdos que el Estado es capaz de concertar en el universo de las relaciones sociales y políticas. Entendida como parte esencial de la capacidad instalada de los Estados, la administración pública tiene a su cargo la implementación de las acciones que se encaminan a generar resultados diversos en materia de los bienes y servicios públicos.

Por ello, la eficacia de su funcionamiento es primordial para que la oportunidad y calidad de los programas públicos sea el medio que permite responder de modo específico a las demandas de los grupos sociales. Lo relativo a los presupuestos, la programación, la planeación y los proyectos, son pieza fundamental para convertir las decisiones en acciones determinadas.

Dichas acciones se llevan a cabo a través de organismos centrales y descentralizados que tienen como tarea alentar los sistemas productivos y asegurar que los beneficios del desarrollo se cumplan de acuerdo a la equidad y la eficiencia.

gubernamental", Juan Carlos León y Ramírez, "El problema de la confidencialidad gubernamental y la gestión pública en el contexto de la transición democrática" en *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*, (Coordinador) Ricardo Uvalle Berrones., 2001, p. 45

El Estado tiene en la administración pública una herramienta que no es susceptible de desvalorizar. El desarrollo de la sociedad es inexplicable sin las acciones de la administración pública, dado que llegan a los renglones que dan sustento y productividad a los sistemas sociales y culturales.

Los planes de desarrollo en cuanto propuesta ordenada de las acciones de gobierno, así como los sistemas de financiamiento están a cargo de la administración pública, motivo por el cual, el impacto que se ocasiona con su desempeño no deja lugar a dudas, pues la vida pública en cuanto extensión y requerimientos, no detiene su ritmo de demandas para que sean procesadas, reguladas y monitoreadas por las instancias encargadas de su operación.

Cuando se gobierna, los Estados se apoyan en la administración pública para conseguir los resultados deseados y esperados, ya que los esquemas de previsión y los ejercicios de programación, son palancas importantes para promover la actividad económica y para contribuir en la mejor aplicación de los procesos vinculados con el bienestar compartido. Si la gobernabilidad implica el desarrollo de capacidades de dirección pública⁷³,

⁷³ "Dentro de la nueva administración pública, la capacidad de gobierno implica la fortaleza para materializar las políticas democráticas, es decir la dirección pública necesaria para conducir las instituciones públicas y llevar a cabo el gobierno de las instituciones. Esta dirección pública está compuesta por la toma de decisiones y el mando de hombres, basados en un desarrollo estratégico". Alfonso González Mateos, "La

éstas tienen en la administración pública la cobertura institucional para que se apliquen en los sectores que formulan las demandas sociales.

El papel de la administración pública en los esquemas de la gobernabilidad no está a discusión. Con la misma se definen y cumplen fines políticos que no es factible desconocer en el ambiente del quehacer estatal, pues éste se comunica ampliamente con los ámbitos del poder que inciden en la definición de las metas y la asignación de los recursos que se negocian en las instituciones.

Generar resultados tangibles y provocar impactos relevantes en la vida económica y social, es lo que permite identificar la senda del crecimiento productivo, así como las estrategias que se orientan a la generación del bienestar social.

De este modo, los resultados obtenidos son motivo de las capacidades que se aplican desde la administración pública, y se relacionan con la lógica de la decisión y el carácter práctico de los sistemas de operación que se encargan de dar cuerpo de acción a las ideas y planes que se deciden en el mundo de los arreglos institucionales y políticos.

importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas" en *Sociedad*,...pp. 31-32

Si bien es cierto que la gobernabilidad puntualiza elementos propios del régimen político, no menos importante es que también se explica a partir del mundo administrativo del Estado, ya que en el mismo se localizan los medios principales que se encargan de convertir los insumos materiales, financieros y técnicos en productos específicos como son los bienes, los servicios y las obras públicas que tienen como destino final los diversos requerimientos de la vida social y productiva.

En el mundo administrativo se encuentran las estructuras, los procedimientos, los sistemas, los procesos y las operaciones vinculadas de manera inexorable a los proyectos políticos que están presentes en la acción del Estado.

El mundo administrativo es el soporte funcional y operativo de la gobernabilidad, es decir, es el sistema de realización y concreción de resultados que el Estado tiene a su alcance para asegurar los equilibrios dinámicos de la sociedad, el ajuste en la relación de fuerzas y los procesos de la estabilidad política que se ubican de acuerdo con las relaciones tensas y cooperativas que las instituciones generan en su relación con el medio ambiente que las influyen y las condicionan de manera constante.

El mundo administrativo está comprometido con la gobernabilidad democrática, desde el momento en que la decisión política de los dirigentes llega al núcleo de las instituciones estatales y gubernamentales. Si la gobernabilidad democrática alude a la legitimidad política, se destaca que las capacidades administrativas deben ser las mejores para dar cauce y respuesta a los problemas y demandas sociales.

Por tanto, la eficiencia de la administración pública no debe solo enunciarse, sino demostrarse en los hechos, particularmente, en la satisfacción de las exigencias que se plantean a las autoridades que, mediante elección, ocupan el timón del Estado. De este modo, la estructura y la organización de la administración pública debe ser congruente con las dimensiones complejas de la gobernabilidad, dado que la democracia, la justicia distributiva y los beneficios tangibles deben focalizarse, no enunciarse en lo abstracto y lo general.

Como instrumento de gobierno, la administración pública desempeña tareas puntuales vinculadas con el orden público, la calidad de los proyectos de vida, los intercambios económicos, la regulación indispensable, la equidad social y la vigencia de las prácticas democráticas.

Su radio de acción comprende los amplios espacios de la sociedad y no hay segmento alguno de ésta que no sea motivo de su acción necesaria. Además, es el canal a través del cual se captan, distribuyen y aplican los recursos públicos para orientarlos a los procesos del desarrollo.

Tanto los programas como los proyectos responden a los objetivos sociales que le corresponde cumplir, y los mismos transitan por etapas y procesos que tienen sustento político e implican destrezas administrativas.

Desde el mirador de la gobernabilidad democrática, los fines de la administración pública tienen carácter político y social porque es entendida como la palanca central en los procesos de la dirección pública que conciernen a la complejidad de la sociedad civil contemporánea. Sus fines se enlazan con los proyectos de vida de la sociedad, tienen fundamento constitucional y son formalizados por los órganos parlamentarios que representan la conciencia organizada de la sociedad. Así, los resultados de la acción del gobierno tienen un contexto de aceptación, inconformidad o rechazo que no pueden omitirse para entender a la administración pública desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática.

Ciudadanía y administración pública

La relación⁷⁴ de los ciudadanos y la administración pública es asunto importante en las nuevas realidades (complejidad intensa e incierta de la globalidad presente) de la sociedad civil. Dichas realidades denotan la postura activa, crítica y demandante de los propios ciudadanos.

Son activos porque se organizan y participan para defender con legitimidad los derechos que tienen para participar de modo diverso en la atención de las demandas sociales que formulan. Son críticos porque no permanecen en silencio ante las fallas de la administración pública y le exigen un mejor desempeño que favorezca la vigencia saludable del bien público.

Son demandantes de la oferta de servicios públicos que la administración proporciona y esperan en términos de reciprocidad respecto al pago de

⁷⁴ "A efectos de ubicar la Administración en concordancia con las expectativas de la comunidad social, es necesario considerar los siguientes tres aspectos: a) la ampliación de la noción de ciudadanía, tanto desde un punto de vista subjetivo como desde un punto de vista objetivo; b) el establecimiento de una relación más igualitaria entre las oficinas públicas y el público en general, en la cual la Administración Pública debería ser percibida como menos autoritaria, y más orientada hacia la producción de servicios; c) la necesidad de contar con una gama elaborada de medidas que garanticen esta orientación, e instituciones con vocación para respetar el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos, sobre la base de la convicción de que tales instituciones reflejan una obligación organizacional coherente de los gobiernos locales. Giancarlo Rolla y Eleonora Ceccherini, "Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración" en *Revista Reforma y Democracia No. 12*, p. 147

impuestos, que la misma sea capaz de producirlos de manera eficiente y equitativa.

El espacio público⁷⁵ que hoy encara la administración pública es dinámico y sujeto a una vigilancia mayor de parte de los ciudadanos. Por eso, la administración y los administradores públicos tienen ante sí, ciudadanos organizados que invocan sus derechos para exigir calidad constante en los bienes y servicios públicos que se producen con los recursos fiscales.

Las relaciones de la administración y los ciudadanos activos tienen sustento político que es importante considerar para situar los modos de la relación política. Si la administración es entendida como parte insustituible del gobierno de la comunidad política, sus acciones deben favorecer que los miembros de la misma tengan un sistema de vida no de escalas mínimas, sino de amplios satisfactores que permitan el desarrollo integral de las personas y la colectividad.

⁷⁵ "El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar porque es donde se manifiesta muchas veces con más fuerza la crisis de 'ciudad' o de 'urbanidad'. Por lo tanto, parece que sea el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de 'hacer ciudad en la ciudad'. Y en segundo lugar porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las 'nuevas centralidades' y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. Estamos convencidos que la dialéctica movilidad-centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno. Y que la concepción de los espacios públicos es a su vez un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que se da a la cuestión anterior. Jordi Borja, *Op. Cit.*, p. 29

De este modo, los bienes y servicios públicos no tienen únicamente aspecto administrativo en sí, sino que son la clave para entender las relaciones políticas del ciudadano con la administración.

En efecto, la ciudadanía contemporánea valora su contribución fiscal a la hacienda pública y espera que los servicios de orden y seguridad permitan que su ámbito civil y patrimonial tenga los elementos fundamentales de protección y disfrute para tener la certidumbre institucional, de que no habrá cambios arbitrarios en las reglas que garantizan la posesión y el disfrute de la propiedad, entendida como un derecho que tiene reconocimiento universal en la sociedad moderna.

La reciprocidad entre la administración y los ciudadanos es núcleo total para el fomento de la vida civil y productiva, para que sea constante y próspera. En este sentido, los servicios públicos⁷⁶ han de contribuir para que las necesidades comunes de los ciudadanos sean satisfechas en materia de alcantarillado, agua potable, alumbrado, pavimentación,

⁷⁶ "El aspecto distintivo de la administración pública está en el carácter político de los servicios públicos. El contenido y el nivel de estos servicios está determinado por consideraciones cualitativas, y por un compromiso públicamente defendible entre valores competitivos, en lugar de estarlo por un criterio de lucro. La propia demanda de atender al criterio empresarial de 'eficiencia' es una demanda política" Beetham, D. (1987) *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press citado en Luis Carlos Bresser Pereira. *Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, 1999., p.127

limpia; atención y el despacho eficiente de los trámites que se vinculan con las actividades productivas y sociales.

De igual manera, lo relativo a la atención médica, la seguridad social, el esparcimiento público y las prestaciones sociales son rubros importantes a considerar para que los ciudadanos tengan los elementos fundamentales de la calidad de vida a la que tienen derecho.

Para la sociedad en su conjunto, los servicios públicos a cargo de los administradores del Estado, son indispensables para que la calidad de vida se garantice en el orden civil y productivo de la sociedad.

La cobertura de los servicios públicos es amplia, plural⁷⁷ y diferenciada, ya que se conecta de manera importante con el espectro de relaciones y organizaciones que integran el cuerpo activo de la sociedad.

⁷⁷ "La sociedad plural no fue dato relevante para el Estado liberal, que suponía igualdad ante la Ley un mismo carácter ciudadano en todos los hombre, pero que prescindió de registrar y atender la diversidad de intereses, de ideas y de condiciones de la vida económica, desde las más acomodadas hasta las más precarias. Más el tiempo y las circunstancias hicieron que la sociedad tomara conciencia de su pluralidad; las clases y los grupos sociales, especialmente los menos favorecidos se dieron cuenta de la insuficiencia del concepto de libertad para la mayoría y en consecuencia, de la necesidad de construir, con participación activa del Estado, condiciones reales que hicieron posible para ellos libertades reales y no abstractas por consideración singular de las diversas ubicaciones socioeconómicas en que vivían" Pedro G. Zorrilla Martínez "Estado y ... , pp., 364-365.

En ese sentido, llega a los diversos grupos, clases, personas y organizaciones que tienen un lugar en la vida social y por ello son demandantes asiduos, de lo que la administración pública es capaz de producir en cuanto institución benevolente.

Los servicios que la administración proporciona también se traducen en la producción de bienes públicos⁷⁸ que, por definición, son accesibles a toda la sociedad sin importar edad, condiciones de vida o preferencias ideológicas. Es el caso de las calles, los parques, las plazas, los museos y las bibliotecas que, en calidad de bienes públicos, son accesibles a todos y llegan a establecer relaciones puntuales con los diversos beneficiarios.

El modo en que los ciudadanos tienen acceso a los servicios y los bienes públicos es determinante para identificar el grado de aceptación o rechazo que la administración pública tiene en relación a ellos. La aceptación política de la administración pública depende de su capacidad para proporcionar con equidad y sensibilidad los bienes y los servicios públicos que le son demandados continuamente desde diversos lugares que conforman la complejidad de la vida pública.

⁷⁸ "... bienes públicos que convencionalmente se definen como aquellos que si están disponibles para una persona, están disponibles para otras sin costos extra, es decir, sus

El modo de garantizarlos en cuanto tiempo, forma y beneficios es importante para efectuar la evaluación que los ciudadanos realizan sobre la misma. El gobierno de la sociedad moderna es impensable sin las tareas que efectúa la administración pública.

Como bien señaló Alejandro Olivan en su disertación sobre la "Idea General de la Administración" en 1842, "cuando se gobierna se administra", lo cual implica que las acciones de la administración pública son el canal para proporcionar ventajas y beneficios compartidos.

Son pues, los servicios públicos, la estrategia que permite acercar a los ciudadanos y la administración pública tomando en cuenta su utilidad e importancia. Es una estrategia que se origina en las relaciones sociales y políticas que en el mundo moderno involucran a la administración pública con formas distintas de acción que confluyen en la vida pública.

La administración y los ciudadanos son el otro capítulo de la gobernabilidad democrática, ya que los servicios que proporciona se orientan a influir de manera positiva en las relaciones que aseguran el desarrollo más armónico de las personas y la sociedad.

costos marginales de producción tienen a cero y no es posible excluir a nadie de su consumo" José Ayala Espino. *Instituciones* ..., pp. 237-238.

Lo relacionado con el bienestar social y el mejoramiento en las condiciones de vida de los ciudadanos, se enlaza con la cobertura de los servicios públicos, y sobre todo, con las formas de administrar la complejidad insoslayable de la sociedad.

Por otra parte, el acceso de los ciudadanos a la administración pública es otra parte a considerar de modo prioritario en el quehacer de las instituciones gubernamentales. Lo que realiza la administración pública tiene como meta el fortalecimiento del bien común, sin embargo, la acción ciudadana exige ahora mayor presencia en las cuestiones de índole social y pública, ya que no está dispuesta a ceder ante las estructuras del intervencionismo estatal.

Por tanto; la información que la propia administración produce debe considerarse un bien público, lo cual significa que es dominio general, en este caso, de los grupos que integran el mosaico social y político de la sociedad. El intercambio de la información entre el ciudadano y la administración pública es cuestión de primer orden para situar el cosmos civil y político que corresponde a las nuevas realidades de la sociedad contemporánea.

Además, la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de la administración pública es otra situación a considerar con importancia en las instituciones. Ello significa que en los problemas que son comunes a los ciudadanos, le exigen a las autoridades públicas la oportunidad de incorporarse a la administración pública para la atención conjunta de las necesidades sociales.

Así, la administración pública se convierte en un sistema de vida que es capaz de coordinarse con los ciudadanos y multiplicar los esfuerzos que tienen como objetivo aprovechar recursos y compartir responsabilidades. El ciudadano, al participar en la operación de la administración pública, *asume una mayor responsabilidad que corrobora una situación activa que es congruente con el despertar de los espacios públicos.* Los tiempos de la administración majestuosa e insensible no corresponden a las movilizaciones que los ciudadanos efectúan para reivindicar los derechos que reclaman con vigor y creciente organización.

La actividad de los ciudadanos es para las instituciones públicas un elemento de primer orden que toma en cuenta la propia administración pública, pues la tarea de gobierno se realiza en contextos plurales y organizados que no están dispuestos a ceder la iniciativa que les

corresponde para que los gobiernos y las administraciones públicas decidan qué hacer sin la opinión de los grupos organizados.

Ciudadanía y servicio público

Los nexos entre la administración pública y los ciudadanos tienen en el servicio público un marco de orientación que es fundamental destacar el valor y la importancia del servicio público en cuanto medio que facilita la comunicación más directa entre las instituciones del gobierno y los ciudadanos que demandan a la administración pública la atención y solución de sus carencias y problemas.

El servicio público no es el trámite, por el trámite, ni la secuencia por la secuencia, sino la oportunidad de que la administración pública tenga un acercamiento directo con los usuarios del mismo que son los ciudadanos.

Lo que corresponde a la función pública como concepto abstracto se traduce en elementos concretos cuando las acciones del servicio público se despliegan hacia el universo de las carencias y las demandas sociales. Por ello, el servicio público tiene un valor político y democrático porque su alcance es incluyente, es decir, se vierte a los grupos y personas de la

sociedad sin tomar en cuenta consideraciones económicas, políticas, ideológicas y culturales.

La administración pública moderna es por definición una institución de servicio en favor de la comunidad civil y política. Responde a las reglas del bien común, y tiene como sentido de su acción procurar que la sociedad encuentre en el Estado condiciones de seguridad y protección para desarrollar sus capacidades de manera más efectiva.

Al servir a los ciudadanos, la propia administración pública reproduce las condiciones que le favorecen desempeñarse como una forma de intervención y regulación que son necesarias para el desarrollo más equilibrado de la vida pública. Servir a los ciudadanos implica tener capacidad de atender, procesar y responder a los problemas comunes sin más compromiso que fortalecer la importancia de que la vida pública tenga los elementos primordiales para su impulso y aliento.

El servicio a los ciudadanos nace del mandato electoral, es decir, las autoridades electas tienen la obligación de movilizar las diversas instancias de la administración pública, con el auxilio de los cuerpos administrativos que tienen a su cargo organizar y ejecutar los planes que son interés compartido.

Tanto las autoridades electas como las designadas se encuentran en una posición de compromiso para dar cauce a los imperativos de la vida en sociedad. Así, las políticas públicas son el instrumento que relaciona a las autoridades y los ciudadanos para definir y asumir compromisos que tienen incidencia positiva para transformar las condiciones de la vida social y política. En este caso, el servicio público es el responsable de definir y aplicar las políticas públicas que se necesitan para la atención estratégica y puntual de los problemas sociales.

En este sentido, el servicio público se integra por las autoridades electas y designadas quienes tienen la responsabilidad de organizar el quehacer de la administración pública para satisfacer demandas diversas y asegurar para beneficio del Estado, las relaciones de lealtad entre él y los ciudadanos.

Con el servicio público se llevan a cabo tareas de gobierno relacionadas con el orden, la seguridad y la justicia que son la principal responsabilidad que el Estado detenta y conserva para asegurar las ventajas compartidas en favor de los ciudadanos.

Por ello, el servicio público debe entenderse como el conjunto de actividades, operaciones, reglas y responsabilidades que la administración

pública tiene a su cargo para atender, procesar y ordenar las respuestas institucionales que se encaminan a satisfacer el cúmulo de peticiones, demandas y necesidades que únicamente se pueden atender de modo cooperativo.

El servicio público se manifiesta como una variedad de fórmulas de cooperación sin las cuales no es posible la atención oportuna y eficaz de los requerimientos civiles, políticos, sociales y culturales.

El servicio público refleja cómo la administración pública se comporta permanentemente en el espacio intenso y complejo de la sociedad entendida como espacio de convivencia activa, plural y contrastante. Con él es viable que la sociedad tenga los elementos fundamentales para organizarse en cuanto sistema productivo y distributivo.

En efecto, la administración pública atiende lo colectivo para que la esfera individual sea más próspera y creativa. Lo colectivo se vincula con las tareas públicas del Estado y con la importancia de atender con equidad y eficiencia a la sociedad civil, entendida como una sociedad organizada y participativa que demanda los mejores esfuerzos institucionales para que su base material sea productiva y se constituya en la palanca de la riqueza social.

El alcance del servicio público exige que los dirigentes políticos del Estado, así como los administradores públicos tengan altos niveles de eficiencia para apoyar la función de gobernar⁷⁹ con calidad y consistencia. La preparación óptima y profesional⁸⁰ de los cuadros administrativos es necesaria para la conducción productiva de la sociedad.

Ésta se estimula cuando las capacidades administrativas se ordenan en planes de desarrollo, políticas efectivas y la obtención de resultados que demuestran un mejoramiento significativo de las condiciones de vida.

Si la desigualdad social disminuye, si los beneficios materiales son compartidos en escala mayor y si el aumento de la riqueza material se complementa con formas institucionales que favorecen su justa

⁷⁹ "En la actualidad el arte de gobierno reclama mayor profesionalización, es decir, mejores capacidades para enfrentar los retos de un mundo cambiante, la profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental", Elena Jeannetti Dávila. "Presente y Futuro del Servicio Público en México" en *Visión Multidimensional* ..., pp. 232-233.

⁸⁰ "Es aceptado que un servicio público profesionalizado combate el clientelismo en el desempeño gubernamental; por la seguridad de empleo y la capacitación, el servicio civil disminuye el patrimonialismo y la corrupción, mejora el desempeño administrativo, y, por lo tanto, la eficacia y la eficiencia del gobierno. Todo lo anterior favorece, supuestamente, la recaudación de impuestos, la prestación de servicios, la promoción económica, la honestidad, la respuesta al público y la continuidad de los programas" Juan Pablo Guerrero Amparán, "Trabas y oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado.", en *Visión Multidimensional* ..., p. 14.

distribución, no hay duda que el servicio público es fuente para multiplicar los apoyos que los Estados necesitan para tener credibilidad y legitimidad. Como nunca, el servicio público⁸¹ tiene importancia amplia porque la confianza de los ciudadanos en el Estado depende de la calidad de los resultados que genera. En consecuencia, lo relacionado con el servicio público demanda más y mejores habilidades, pericias y destrezas para formar un sistema de capacidades gubernamentales que permitan desarrollar los procesos económicos, financieros, comerciales y distributivos de la sociedad con sentido de eficiencia y bienestar compartido.

Dichas capacidades hay que producirlas con una preparación de alta calidad para que los cuadros operativos sean realmente factores de cambio y estabilidad confiable. La administración de la sociedad es el servicio del gobierno en favor de los ciudadanos. La administración referida tiene como orientación que sin calidad de vida no es posible que el Estado sea aceptado como una institución que tiene como misión la vigencia fortalecida del interés público.

⁸¹ "El servicio público se enlaza a la vez en una doble vertiente, la transformación de la sociedad con la dirección gubernamental que el Estado ejerce, reducir el servicio público al renglón de los trámites y de las rutinas de la administración pública, es empobrecer la acción del gobierno. Es mucho más que simplemente realizar trámites, debe situarse como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los funcionarios al servicio de la función pública tienen que asumir para contribuir a las libertades civiles de la demanda política y el bienestar generalizado, resaltando su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y el buen gobierno" Elena Jeannetti Dávila *Op.cit.*, p. 232.

La administración pública del Estado contemporáneo no tiene éxito institucional si los cuadros operativos se rezagan ante los problemas y las expectativas que son inherentes a la vida pública organizada.

De este modo, el servicio público es el motor más activo y persistente para impulsar la vida social y productiva para que el Estado logre desenvolver mejor sus capacidades de conservación, al favorecer un ambiente propicio en favor de la inversión privada, el trabajo de los organismos no gubernamentales y los programas de asistencia social que son cruciales para promover un mejoramiento creciente en la vida de la sociedad. Los modos de administrar el servicio público son importantes para conseguir resultados que sean alentadores y reconocidos por los beneficiarios directos del mismo que son los ciudadanos.

En efecto, el servicio público se ubica en el centro de los motores institucionales que estimulan el desarrollo creativo y productivo de la sociedad. No hay ningún renglón de la sociedad o de la economía contemporánea que no tenga los impactos positivos o negativos del servicio público. Tanto las decisiones como el manejo de los recursos dan cuenta de los estilos de conducción, administración, coordinación e implementación que se utilizan para conseguir el cumplimiento de las metas colectivas.

Es en los estilos de la administración pública donde se identifica el grado de formación y desarrollo que tienen los servidores públicos, ya que son los responsables directos de generar que las acciones del gobierno tengan un amplio grado de eficacia institucional.

Si el servicio público incurre en rendimientos medios, decrecientes o irregulares, es factible que los ciudadanos se decepcionen de la administración pública, debido a la baja calidad de su desempeño. Para el Estado, la decepción de los ciudadanos en lo que realiza vía el trabajo de los administradores públicos, lo expone a situaciones que conllevan la pérdida de confianza en las autoridades electas y a la reprobación de lo que realiza como institución al servicio de la sociedad.

Es con el servicio público, que el Estado atiende a la sociedad y la coordina para asegurar el mejor cumplimiento de las metas comunes. Tanto la política como los programas públicos necesitan de la capacidad instalada del Estado para ingresar a la senda de la confianza. La capacidad instalada se integra por las aptitudes de los servidores públicos, la calidad de las herramientas técnicas, la modernización de los sistemas de operación y por el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos que se han definido de manera plural y colectiva.

En este caso, el servicio público es la esfera principal para que el ejercicio de la política y la eficacia de los programas públicos entendidos como parte de la estrategia de la acción gubernamental, tengan reconocimiento institucional, porque en razón de sus objetivos, es que se complementan para que la función de gobierno sea efectiva y apoyada desde la sociedad y por los ciudadanos⁸².

En esta perspectiva, el servicio público está comprometido con los objetivos del bien común y tiene un ángulo político que se vislumbra por su contribución a la vigencia de la democracia de acuerdo con el mejoramiento constante de los niveles de vida de las personas y los grupos sociales.

Al comprometerse con la democracia⁸³ política de la sociedad moderna, deja de lado la fallida "neutralidad ideológica" que fue el modelo de las

⁸² "Si esto es así, el ciudadano tiene el derecho y la obligación de calificar las acciones que desde el ámbito gubernamental y público realicen las autoridades responsables; y éstas, no como un acto de buena voluntad, sino por una convicción y obligación, deben rendir buenas cuentas al ciudadano. Los servidores públicos deben ser los administradores de los bienes públicos de los bienes de todos. Deben ser los depositarios de la cosa pública, no los dueños." María del Carmen Pardo, "Un testimonio de modernización en la Administración Pública; La Profesionalización de la función pública" en *Visión Multidimensional* ... p. 66

⁸³ "La democracia, este conjunto de connotaciones axiológicas, de procedimientos y reglas, que vista desde la óptica de Bobbio articula lo individual y lo colectivo, matizando lo público, contiene enfáticas aproximaciones a connotaciones constreñidas del mercado, franqueándolo al terreno de lo político, que dan pie a la construcción de reinterpretaciones novedosas (a la manera y forma sugerida por Khun), que describen sociedades más participativas, sociedades de públicos y redes de organizaciones si bien más demandantes también más oferentes, trascendiendo y remontando previas

burocracias que postulaban los valores técnicos y administrativos por encima de la equidad y la eficiencia social, para ingresar de lleno al compromiso de alcanzar de manera importante la congruencia entre objetivos definidos y logros conseguidos.

Tomando en cuenta la importancia del interés público que es el interés de la sociedad organizada en el Estado, no hay margen para considerar que el servicio público carezca de compromisos políticos.

El esquema de la "neutralidad ideológica" es impropio porque los servidores públicos tienen como referencia los valores del Estado, y por ello están comprometidos con los intereses primordiales del mismo, dados por su preservación y conservación –razón de Estado⁸⁴– en cuanto organismo político que tiene el derecho de coexistir frente a otros centros

consideraciones limitadas a los *demos dahlianos*. Hoy la democracia demanda la publicidad del Estado, la legitimidad y transparencia del gobierno y la eficiencia y capacidad probada de su aparato administrativo público gubernamental, otorgándole una nueva coherencia a nuestra comprensión de la 'política', 'lo político' y 'las políticas'. Juan Carlos León y Ramírez, "La importancia del Servicio Público en el Fortalecimiento y Futuro de la Democracia" en *Visión Multidimensional* ..., pp. 92-93.

⁸⁴ "... es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento" Friedrich Meinecke. *La idea de la Razón de Estado en la Era Moderna*, 1983. p 3

También en este sentido para Jesús Reyes Heróles en su obra en Busca de la Razón de Estado la plantea del modo siguiente "la Razón de Estado resulta – a la clásica- la razón de ser y medrar del Estado, su base de conservación y desarrollo, y la biografía de esta idea en muchos momentos se confunde con la biografía misma del Estado" Jesús Reyes Heróles. *En busca de la Razón de Estado*. 1981. p. 27

de poder que tienen interés en proclamar su interés político, gremial o corporativo para imponerlo en la vida pública. Sin embargo, el único poder para regular otro poder (grupos no estatales) es el Estado, porque tiene los fundamentos legales y legítimos para evitar que el interés público quede subordinado a fuerzas y organizaciones que únicamente representan sectorialmente a la sociedad. Si el Estado es la organización política de la sociedad, tienen el derecho de invocar su propia protección para conservar los valores, las instituciones y los principios que garantizan la vida de la sociedad.

En consecuencia, los compromisos del servidor público entendido como un administrador de la sociedad, son institucionales, es decir, de apego a las normas que regulan la vida pública, no partidista.

Son institucionales porque están reconocidos en las constituciones políticas que son los documentos más significativos de cómo la sociedad y el Estado deciden comprometerse con las metas vinculadas al presente y el futuro de la nación.

Los compromisos políticos del Estado apuntan por el desarrollo individual y colectivo de las personas tomando en cuenta los postulados de la

libertad, la democracia y la justicia que son los valores más conspicuos de sociedad moderna.

Por ello, el servicio público no debe entenderse al margen de los compromisos políticos del Estado con la vida pública, ya que su justificación, funcionamiento y eficacia han de tomar en cuenta lo que es la sociedad y hacia dónde desea llegar. La construcción de todo futuro a partir del presente, compromete al servicio público con los intereses generales de la sociedad y no con la expresión organizada de partido político alguno.

Más allá de la visión partidista que responde a lo coyuntural y aún a lo inmediato, se localiza la visión institucional de los gobernantes y los administradores públicos para diseñar los programas y las acciones que necesitan los ciudadanos para dar cumplimiento a los postulados de la democracia moderna.

El servicio público no responde a los objetivos de ningún partido político ni se ancla en la ideologización de la política, sino que se relaciona con las necesidades comunes de la sociedad y los valores democráticos que el Estado postula en cuanto la organización política y eficaz de la sociedad.

Con el servicio público el Estado lleva a cabo la práctica institucional de la política, desde el momento en que se compromete con el mejoramiento ininterrumpido de la calidad de vida a la que tienen derecho los ciudadanos y la población civil. Sin un servicio público capaz, competitivo y responsable no es factible el gobierno eficiente de la democracia.

Ética y Rendición de Cuentas

Uno de los aspectos más relevantes en la administración pública es el que se refiere a las cuestiones de la ética⁸⁵. Los valores relacionados con la honradez y la eficiencia institucional son importantes para garantizar la confianza en las instituciones administrativas, y para favorecer un ambiente de certidumbre que beneficie tanto el desarrollo de la vida productiva, así como la mejor expresión de los valores ciudadanos.

Cuando la honradez y la eficiencia son un imperativo para favorecer el despacho oportuno, puntual y confiable de los asuntos colectivos, la

⁸⁵ "Los principios de la ética y los valores éticos no dependen de la circunstancia (no son hipotéticos), son fines en sí mismos. Recordemos las reglas universales propuestas por E. Kant (1785): 'actúa siempre siguiendo una máxima que al mismo tiempo puedas querer que se convierta en ley universal'. Otro mandato ético 'el deber ser' nos enseña a 'tratar la persona de los demás no como un medio, sino siempre y al mismo tiempo como un fin'. Los imperativos son anteriores a la experiencia, pertenecen a la reflexión ética". Jorge Etkin. "La gestión ética en el sector público. Discurso y praxis" en *Revista CLAD Reforma y Democracia* No. 7, 1997. p. 85.

administración pública se convierte en el mejor baluarte para atender y resolver la pluralidad de las demandas y los problemas que se le formulan desde los diversos foros que integran a la sociedad contemporánea.

La administración pública tiene la responsabilidad de proteger los bienes que la sociedad le confía, así como garantizar el logro continuo de la eficiencia social y pública. En este caso, las situaciones que reflejan la ineficiencia administrativa son contrarias a la ética, dado que se derrochan recursos públicos que deben generar beneficios compartidos. El compromiso de la administración pública con la eficiencia es inherente a su naturaleza activa, emprendedora y social; ya que se encarga de que la comunidad organizada tenga las mejores condiciones y relaciones de vida para asegurar el desarrollo de la vida individual y la vida colectiva.

Por ello, los responsables de su operación directiva y operativa no son ajenos a los imperativos⁸⁶ de la ética, pues son los más comprometidos para asegurar que la relación de los ciudadanos con la administración pública sea honrada⁸⁷ y eficiente.

⁸⁶ "Es propio de la ética el estudio de todos los ámbitos del obrar humano de manera formalmente normativa, es decir, brota de las obligaciones normativas establecidas metafísicamente, el acto de valoración consiste en el descubrimiento de lo esencial, de lo propio de algo, para proponerlo como finalidad, es decir, como debe ser, acto de conformación con lo auténtico del ser". Jesús A. Serrano Sánchez. *La naturaleza Ética de las Políticas Públicas*. 2001. p. 73.

⁸⁷ "A partir del conocimiento de la verdadera naturaleza del obrar humano es que surge de la ética la prescripción normativa del deber ser, de ahí su naturaleza eminentemente

De este modo, las prácticas de corrupción, cohecho, patrimonialismo e irresponsabilidad administrativa y burocrática, niegan el espíritu público de la administración pública, y se constituyen en factores corrosivos que atentan contra el bien común, ya que desprestigian las instituciones públicas, al provocar el desaliento entre los ciudadanos desde el momento en que la propia administración pública es motivo de acciones que dañan la integridad de la vida asociada.

Cuando la gestión de los bienes y asuntos públicos provoca suspicacia en la sociedad, se alienta el desencanto frente a las autoridades públicas y en el sistema de instituciones que tienen a su cargo. El peor desaliento⁸⁸ para la vida social es el que nace con los errores y las prácticas no leales de la administración pública. Éstas comprenden las inversiones que no se justifican, el gasto oneroso de los servicios administrativos, el incumplimiento de la oferta de gobierno, la práctica de la empleomanía, el

deontológica. El juicio ético de lo que es bueno o lo que es malo, tiene sentido, sólo si y porque se fundamenta en los primeros principios del obrar humano". *Ibid.*, p. 74

⁸⁸ "El Estado asume ciertas funciones como productor de un orden, del cual también forma parte. Una desviación consiste en que los funcionarios utilicen su autoridad y sus atribuciones en beneficio propio. Solos o en convivencia con grupos privados. Ellos deciden a favor de los grupos de interés e ignoran los valores sociales de equidad, igualdad, libertad, solidaridad. El orden instituido que el aparato estatal representa y aplica, incluye recursos y capacidades que están pensados para el servicio a la comunidad. Pero la realidad de la lucha política e ideológica como también las relaciones de poder en la propia Administración, hacen que esos recursos y capacidades se usen en forma arbitraria poniendo en riesgo el bienestar general o la calidad de vida. La lucha política (partidista o sectaria) lleva a una desnaturalización de la función pública. No por la invasión de un agente patógeno sino porque en ese mismo aparato se encuentran los factores que se prestan a la desviación ética. Nos referimos a los recursos que manejan

anibalismo burocrático que frena el desarrollo de la institucionalidad gubernamental, la vigencia de la cultura de la dilación y la reproducción de los trámites que no tienen razón de ser.

En consecuencia, la importancia de la ética es incuestionable para revitalizar la administración pública y de esa manera transformarla en la institución que favorece la civilidad y el desarrollo fecundo de la sociedad. En el ámbito de la administración pública, la ética de la responsabilidad es de vital importancia para evitar las conductas irresponsables que son contrarias al espíritu de la vida asociada.

No hay ausencia de responsabilidad cuando se tiene a cargo el cumplimiento de tareas que conciernen al interés común y al logro de metas que implican la utilización de los recursos y los programas públicos. La ética de la responsabilidad es la postura más nítida para identificar los compromisos de la administración y los administradores públicos en el marco creciente de la institucionalidad democrática.

En consecuencia, la institucionalidad democrática debe entenderse como el conjunto de reglas que organizan, regulan, incentivan y restringen las

a los gobernantes, a lo cual se agrega la posibilidad que ellos tienen de autofijarse reglas de funcionamiento y control". *Ibid.*, p.87

conductas que se encaminan a fortalecer las capacidades de la gestión del gobierno, lo cual implica la colaboración de los órganos del Estado para asegurar la coordinación de las acciones y la responsabilidad con los organismos de la sociedad civil para armonizar la vigencia de la legalidad y la legitimidad en el orden diferenciado y competitivo de la vida pública. Corresponde a la administración y los administradores públicos, desempeñar un papel activo para que la institucionalidad democrática sea el atributo más sobresaliente que corrobore el prestigio de la autoridad para llevar a cabo la dirección pública de la sociedad.

La importancia de la institucionalidad democrática destaca que en la función pública se toman decisiones, se utilizan recursos colectivos y se definen cursos de acción que tendrán impacto positivo, no negativo, para los ciudadanos y sus condiciones de vida. En una y otra situación, es importante que se asuma la responsabilidad que implica el ejercicio del gobierno y la administración de la sociedad en cuanto palancas centrales del quehacer público. La responsabilidad⁸⁹ de gobernar y administrar es una tarea abierta y pública, motivo por el cual, son inevitables los costos

⁸⁹ "Los funcionarios no sólo hacen frente a una mayor responsabilidad pública por sus propios actos, sino también al dilema de informar o no de los actos indebidos. La tensión entre la responsabilidad necesaria para la delegación eficaz de la autoridad y la apertura precisa para una mayor transparencia se pone de manifiesto en el concepto de mecanismos de alerta. El establecimiento de procedimientos de alerta muestra el compromiso del gobierno con la delegación y la responsabilidad pública mediante la instauración de un sistema viable de denuncia de las actividades no éticas". Ministerio de Administraciones Públicas. *La ética en el Servicio Público*. 1997. p. 49.

que se derivan para dar cumplimiento a las metas colectivas que se definen a través de los arreglos institucionales.

En este sentido, un aspecto relacionado de manera estrecha con la ética de la responsabilidad es la rendición de cuentas⁹⁰ (accountability). Si la administración pública moderna tiene a su cargo la responsabilidad de dotar a la sociedad de mejores condiciones de vida, así como el ejercicio de los recursos y el presupuesto público, no hay duda que sus propósitos, acciones y resultados deben ser conocidos por los diferentes sectores del público ciudadano.

La capacidad de la administración pública únicamente se acredita en el mundo de los resultados obtenidos. Al relacionarse con los valores de la democracia moderna, tiene la obligación de informar de manera abierta y amplia los resultados que genera. Así, lo relativo a las obras públicas, la producción de los bienes y servicios, el logro pleno o parcial de las metas, la transparencia en el ejercicio de los recursos, la congruencia entre lo

⁹⁰ "Al señalar los enormes poderes discrecionales del ejecutivo en México Carlos Fuentes lamenta que palabras usuales del derecho público anglosajón como accountability y checks and balances sean de tan difícil traducción al idioma de los mexicanos. No obstante, el escritor traduce dichos conceptos del siguiente modo: 'rendimiento de cuentas' y 'límites y contrapesos'. Estos refieren a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de marcos legales que lo hagan posible sino de instituciones independientes con el poder suficiente para obligarla a hacerlo." Juan Pablo Guerrero Amparán. "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países

previsto y lo conseguido, el cumplimiento o el incumplimiento de los objetivos y el mejoramiento en la calidad de vida, son entre otros, capítulos que deben conocerse con alcance público.

Si una característica del poder democrático es que sabe escuchar e informar, en ese sentido la administración pública en cuanto poder democráticamente organizado, no puede invocar motivo alguno para evitar que se conozca el modo en que dirige y coordina a la sociedad.

La rendición de cuentas implica que los sistemas de responsabilidad no permanecen en el anonimato, sino que los titulares de los cargos administrativos asumen el compromiso de informar de manera detallada y puntual tanto al Poder Legislativo como a la opinión pública, sobre el estado que guarda la gestión del gobierno en lo relativo a la acción organizada del mismo, que es la administración pública.

La rendición de cuentas permite corroborar el grado de cumplimiento de las políticas públicas (acción continua del gobierno en la sociedad), así como el impacto que tienen en los distintos rubros del quehacer social y

desarrollados" en *Revista gestión y política pública*. Vol. IV. Núm. 1, México 1995. p. 47.

público. En el ámbito de las sociedades más abiertas y pluralistas como son las contemporáneas, el vigor institucional del Poder Legislativo (representación política de la sociedad) lleva a cabo a través de sus comisiones, comités y el trabajo plenario, la supervisión y la vigilancia de lo que lo realiza la administración pública.

La rendición de cuentas es inevitable cuando los procesos para democratizar el poder son estimulados con la participación organizada de los grupos ciudadanos. Por ello, la administración pública debe comprometerse con los valores de la ética y de esa manera crear un ambiente de confianza institucional de acuerdo con los valores de la honradez, la eficacia y la responsabilidad institucional.

Reforma del Estado e innovación gubernamental

Una constante en las sociedades contemporáneas es el debate sobre los objetivos y la cobertura de la reforma del Estado. Reformar el Estado implica valorar lo que ha sido y qué puede llegar a ser, tomando en cuenta la complejidad de los sistemas económicos y políticos. La reforma del Estado es un conjunto de cambios institucionales que tienen por objeto crear, desarrollar y fortalecer las aptitudes que favorecen que el Estado

asuma con mejores políticas públicas, las tareas que lo erigen en la institución más confiable para llevar cabo la conducción de la sociedad, la promoción de la economía, el cumplimiento de los programas sociales, la protección de las libertades civiles y políticas, así como la expansión positiva de las fuerzas productivas de la sociedad.

La reforma del Estado⁹¹ tiene diversas facetas que incluyen tópicos como los nuevos límites de su actividad económica, los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el reconocimiento de los nuevos movimientos ciudadanos, el fortalecimiento del Poder Judicial, la reforma de la administración pública, la apertura del gobierno, la rendición de cuentas, la transparencia de los recursos y la vigencia de los sistemas de evaluación ciudadana.

Dichos tópicos son ejemplo de que la agenda de la reforma del Estado tiene caracteres políticos, económicos y administrativos que están estrechamente interrelacionados y que no es conveniente soslayar cuando se tratan de analizar de manera conjunta. El significado de la reforma del

⁹¹ "La reforma del Estado es una opción institucional para que los estados asimilen los procesos de cambio y transformación, los cuales, en la intensidad de una época como la actual, ponen a prueba su capacidad de supervivencia. La reforma del Estado toca las fibras y el contenido mismo del Estado. Es un aspecto fundamental para dar sentido y nueva proyección al principal centro de poder de la sociedad. Es un proceso que implica reacomodos, negociaciones, intercambios y compromisos, con el objetivo de habilitar al Estado con los medios, recursos y agendas que le permitan desenvolverse de un modo

Estado consiste en que él es una estructura de poder que debe actualizarse, modificarse y conservarse tomando en cuenta que es la organización política de la sociedad.

Por tanto, reformar al Estado implica tomar en cuenta su relación con la sociedad y en ésta con los grupos más activos que participan en la distribución del poder en los diversos ámbitos de gobierno. Reformar el Estado significa que mediante la participación y la representación de la sociedad es posible introducir cambios institucionales en el mismo, con el fin de aumentar la capacidad de la gestión pública.

En este caso, lo relacionado con el mejoramiento de los instrumentos para gobernar y administrar tiene relevancia para conseguir resultados positivos en el ejercicio del poder. En consecuencia, la reforma de la administración pública es punto medular para situar y categorizar uno de los aspectos más importantes del quehacer estatal: la dirección y coordinación de la sociedad. La reforma de la administración pública debe orientarse a diseñar los instrumentos que favorezcan un mejor rendimiento de la acción pública.

eficaz". Ricardo Uvalle Berrones. "Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano" en *Revista de Administración Pública No. 100*. 1999, p. 88.

De este modo, los procesos de descentralización política, las políticas de desconcentración administrativa, la vigencia del sistema público de carrera, la incorporación de los avances tecnológicos a los sistemas de gestión pública, la definición de indicadores para medir el desempeño de las instituciones administrativas, el mejoramiento en la calidad de la reglamentación, la formalización de normas que reconozcan los derechos administrativos de los ciudadanos, la modernización de los sistemas de administración de personal, el fortalecimiento de la programación por resultados y la adopción de la planeación estratégica, son ejes fundamentales para definir la reforma de la administración pública.

La reforma de la administración pública es un proceso que se inscribe en la reforma del Estado, y tiene como objetivo que los sistemas de operación permitan una relación más efectiva y directa entre la administración y los ciudadanos.

A diferencia de la tesis del Estado mínimo y pasivo que cuestiona la importancia de la administración pública en la sociedad, no hay duda de que la propia administración pública es fundamental para impulsar y desarrollar a la sociedad.

Por eso, su reforma no implica subordinarla a los intereses y valores del mercado, sino destacar que a partir de su necesidad estructural para la vida pública, es conveniente revitalizarla con mejoras institucionales y de carácter organizacional.

La reforma de la administración pública no es equivalente a que pierda su naturaleza y compromisos sociales. Implica por el contrario, la ratificación de los valores sociales que debe cumplir en favor de la vida civil y política. El respeto por los ciudadanos y las organizaciones sociales, el cumplimiento de las metas, del bienestar social, la equidad en la riqueza producida y el mejoramiento continuo de la calidad de vida, son compromisos irrenunciables que debe seguir asumiendo.

En todo caso, el mejoramiento técnico y tecnológico en los sistemas de gestión pública deben orientarse a elevar su capacidad de respuesta institucional y operativa para que la sociedad y los ciudadanos tengan confianza en ella. Así, la administración pública también tiene el compromiso de adaptarse y responder a las exigencias de un mundo cambiante que impone a las organizaciones públicas contextos con mayor rendimiento institucional.

Como organización pública compleja, la administración pública debe encauzar los siguientes procesos de innovación para fortalecer la calidad de las respuestas institucionales que vierte hacia la vida plural y competitiva de la sociedad civil: 1) instituir sistemas de redes tecnológicas para ampliar la comunicación de los servicios que proporciona a los ciudadanos, tomando en cuenta regiones, comunidades y ámbitos de gobierno; 2) formar comunidades de expertos que produzcan el pensamiento estratégico que requiere para cumplir con éxito las políticas públicas; 3) promover más la calidad de los resultados no tanto la densidad de los controles; 4) diseñar sistemas efectivos para trabajar en situaciones de contingencia; 5) incorporar las aportaciones de los grupos ciudadanos en el diseño e implementación de los programas públicos; 6) fortalecer el trabajo interorganizacional para ampliar las relaciones de coordinación; 7) instituir el sistema de redes para conectarse mejor con los movimientos autónomos, diferenciados y horizontales de la sociedad; 8) adoptar la planeación estratégica como medio que permite acercarse de modo focalizado con los ciudadanos y los movimientos que demandan su atención; 9) aprovechar las ventajas de la electrónica para abatir costos y aumentar la calidad de los bienes y servicios que produce y distribuye y 10) organizar capacidades de respuesta para responder a las exigencias de la incertidumbre.

La innovación⁹² de la administración pública no debe entenderse como una moda, sino como un requerimiento imprescindible para adaptarse con flexibilidad y oportunidad a los cambios que se derivan con las relaciones de globalidad. Con ésta los sistemas de poder se ajustan de manera considerable, ya que el fortalecimiento de las autonomías comunitarias, políticas y sociales, implica a la vez, el ocaso de las relaciones centralizadas que caracterizaron la vida del Estado y la administración pública durante la etapa de las sociedades industriales.

De este modo, la innovación consiste en la aplicación de conceptos e instrumentos que se orientan a mejorar las prácticas de la administración pública de acuerdo con la complejidad de los tiempos contemporáneos. Junto a los conceptos de autoridad, formalidad, interés público, servicio público, función pública y eficiencia, deben incorporarse otros como estrategia, calidad de los resultados, participación ciudadana, corresponsabilidad pública, meritocracia y profesionalización, así como

⁹² "Todo proceso innovador, al desencadenar procesos asociados de cambio, vayan éstos desde un nivel funcional hasta uno estructural o incluso de comportamiento y relacional, adquieren una diligente multiplicación de efectos no necesariamente controlables por el grupo inductor de la iniciativa innovadora. El efecto lógico es que la innovación ... siempre sea portadora de un cierto grado de incertidumbre y riesgos para el grupo promotor. Éste tendrá una relativa capacidad de conducción no exenta de accidentes o efectos contraintuitivos que lo obliguen a intentar, en un momento dado, un repliegue o ajuste de la iniciativa innovadora para recuperar la situación inicial ante la previsibilidad de una situación comparativamente menos deseable que la original". Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gauti "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en, *Revista Gestión y política pública Vol. II, núm. 1* 1993. p. 70.

desempeño institucional para armonizar el sentido de las estructuras con los procesos que se dirigen al aumento de la legitimidad de la propia administración pública en su relación con los ciudadanos.

CONCLUSIONES

1.- La importancia estratégica del Estado en la sociedad contemporánea no está a discusión. El Estado es necesario para que la sociedad se desarrolle de manera estable y productiva, pues sin estos elementos que el propio Estado garantiza, es imposible que la convivencia político - civil de los grupos, personas y organizaciones se lleve a cabo de acuerdo con las normas de civilidad y tolerancia que son inherentes a la democracia moderna.

2.- El Estado continúa siendo la organización más importante de la vida pública y de él depende cómo las fuerzas económicas y políticas se armonizan a través de los instrumentos de gobierno que permiten incidir en la conducción persuasiva de la vida democrática. Lo importante del Estado es que desempeñe sus tareas con apego a las normas constitucionales para evitar incurrir en relaciones asimétricas con la sociedad. El Estado moderno tiene atribuciones constitucionales, pero también existen mandatos que estipulan dónde intervenir y dónde no debe tener una participación que sea contraria a los postulados del interés público.

3.- El Estado es tan importante para la sociedad, que por eso debe cuidar que sus atribuciones no se constituyan en desventajas para los ciudadanos. En cuanto conjunto de poderes legales y legítimos, el Estado tiene su radio de acción, y por tal motivo, es el responsable de coordinar los esfuerzos privados y sociales para evitar la desarticulación de las capacidades no gubernamentales. El mejor Estado no pierde su naturaleza constitucional ni incurre en la práctica de hacer todo en la sociedad. Ésta tiene mucho que aportar para el beneficio colectivo y en esa medida no es un cuerpo pasivo, sino que, con sus acciones, ha fijado en las últimas dos décadas nuevos límites para armonizar con el Estado la atención de los problemas que son comunes.

4.- La sociedad contemporánea debe entenderse como una sociedad activa. Ello no significa que sea autosuficiente. El desarrollo de la sociedad es inexplicable sin las acciones del Estado. Éste genera el orden jurídico y político que permite las actividades de la sociedad y en tal sentido, los ciudadanos organizados tienen la oportunidad de participar en la definición de las tareas que corresponden al bien común. Entre la actividad de la sociedad y el papel del Estado hay una relación de correspondencia en la cual destaca que una y otro necesitan formas de colaboración para impulsar proyectos con alcance de beneficios compartidos.

5.- La sociedad contemporánea se desarrolla en el mundo de la globalidad y las economías abiertas. Esto significa que puede desplegar los sistemas de producción y productividad que favorecen los procesos de innovación en todos los órdenes de la vida. Aún en la globalidad, la sociedad necesita del Estado para incursionar en los patrones de competitividad con bases más seguras. De otro modo, la competencia desigual de los mercados puede ocasionar efectos corrosivos que afectan la vida productiva y social.

6. La sociedad contemporánea no tiene características antiestatales, en todo caso, ha luchado contra formas de intervención estatal que no son eficaces para los procesos productivos y distributivos. Más bien, precisa la calidad de la intervención estatal, no tanto su cantidad. Por ello, expresiones como "Estado mínimo", "Estado obeso" y "Estado proveedor" son imprecisas para situar la importancia del Estado en la sociedad. Esas expresiones son producto de posiciones retóricas, no de posturas que se demuestren con elementos confiables. La acción del Estado en la sociedad no implica atender contra ella, sino ratificar que sin él, la sociedad no tendría los elementos fundamentales para asegurar su conservación y desarrollo.

7.- Ha sido la participación ciudadana un camino importante para reivindicar a la sociedad activa. De manera específica, los ciudadanos y sus organizaciones han luchado desde diferentes foros para lograr que el Estado reconozca al espacio público como su habitat original. La participación organizada de los ciudadanos ha transformado las relaciones del poder y un ejemplo de esa situación es que frente a la cultura de la centralización, se alienta la cultura de la descentralización política. Sin la participación de los ciudadanos en el gobierno y la administración pública no es posible corroborar los cambios en la sociedad y el Estado, los cuales se ordenan en una diversidad de disposiciones que regulan la interacción de la autoridad y los propios ciudadanos.

8.- Ante las exigencias de una sociedad más activa y de ciudadanos mejor organizados, el papel de la administración pública también ha sido motivo de revaloración. Inmersa en los aspectos complejos de la vida social, al igual que el Estado es una institución necesaria para la vida en común. De parte de los ciudadanos se le exige eficiencia, equidad y responsabilidad. Por ello, ha tenido que modificar su relación con los propios ciudadanos hasta definir las como relaciones más abiertas que necesitan trascender los aspectos operativos y administrativistas que son insuficientes para entender las tareas del gobierno y la gobernabilidad democrática.

9.- La administración pública ha tenido que revalorarse desde la óptica de los asuntos de la gobernabilidad democrática. Ésta es el objetivo mayor que el Estado contemporáneo tiene en favor de la vida pública. En ella, la administración pública lleva a cabo aportaciones centrales relacionadas con el manejo de las políticas públicas que son instrumentos que se utilizan para mejorar los rendimientos de la tarea de gobierno. En este sentido, la visión organizacional de la administración pública no es suficiente para entenderla en la complejidad de la gobernabilidad democrática, la cual se caracteriza por la habilidad que la autoridad acredita para mantener los equilibrios dinámicos de la sociedad y asegurar su desarrollo productivo. En todo caso, la administración de la gobernabilidad democrática (elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas) caracteriza a una administración pública más alerta, eficiente y transparente. La administración del gobierno y la democracia exige la preparación óptima de los servidores públicos para responder al mundo de los problemas y las carencias que tienen la sociedad y los ciudadanos.

10.- La administración de la gobernabilidad democrática exige de un servicio público competitivo, capaz y propositivo. Por ello, la utilización de las políticas públicas desde el mirador de la administración pública, es un

aspecto a considerar para fortalecer las tareas de gobierno. La administración pública no es únicamente la administración de los procesos internos del gobierno, sino la alternativa más confiable para que el Estado se desempeñe como la organización efectiva de la sociedad. En todo caso, la sociedad activa y el Estado responsable son el escenario de la administración pública contemporánea, lo cual significa que su centro principal de atención son los ciudadanos y los sectores que necesitan de las políticas compensatorias.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., (1992) "Estudio Introductorio". en **El estudio de las políticas públicas**, Antología I. México, Editorial Miguel Angel Porrúa.

----- (1996) "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública" en **Revista de Administración Pública No. 91**, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

----- (1999). "La profesionalización del servicio público en México", en I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.

ATMAN, David y Rossana Castiglioni (2001), "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?", en **Revista Prospectiva No. 19** México, Agrupación Política Nueva, A.C.

AYALA ESPINO, José. (1999) **Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**. México, Fondo de Cultura Económica,

----- (1996) **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado**. México. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

----- (1999) "Globalización y nuevas instituciones" en **Revista de Administración Pública No. 100** México, Instituto Nacional de Administración Pública.

BERNSTEIN J., Richard (1991) "El criticismo neoconservador de la cultura en los Estados Unidos y en Alemania Occidental: un movimiento intelectual en dos culturas políticas" en **Habermas y la modernidad**. Madrid, Ediciones Cátedra.

BONNIN, C. J. B., (1982) "Principios de administración", en **Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga**. México, Instituto Nacional de Administración Pública,

BORJA, Jordi. (1998) "Ciudadanía y espacio público", en **Revista Reforma y Democracia, No. 12** Caracas Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

BORÓN A. Atilio. (1981) "La Crisis Norteamericana y la Racionalidad Neoconservadora" en **Cuadernos Semestrales No. 9** Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau. (1998) **Lo Público no estatal en la reforma del Estado**. Caracas Venezuela, coedición Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Paidós.

CABRERO MENDOZA, Enrique, (1993) "Análisis de Innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en: **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. II. Núm. 1 México. Centro de investigación y docencia económica.

CAIDEN, Gerald E. (1996) "Revitalización de la Administración Pública", en **Revista de Administración Pública No. 91** México. Instituto Nacional de Administración Pública.

CAIDEN, Gerald E. y Naomi J. Caiden (1998) "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público", en **Revista Reforma y Democracia No. 12**. Caracas Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CHANES NIETO, José (1992) "Los Liberalismos" en **Revista de Política y Administración** Tomo IV. Vol.II México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

CROZIER, Michel, (1989) **Estado modesto, Estado moderno**, México, Fondo de Cultura Económica

CUNILL, Nuria (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad**, Caracas, Venezuela, coedición Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad.

DROR, Yehezkel (1996). **La capacidad de gobernar**. México, Fondo de Cultura Económica.

ELDER, Charles D. Y Roger W. Cobb (1984) "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno** (Coordinador) Luis F. Aguilar Villanueva. México, Editorial Miguel Angel Porrúa.

ETKIN, Jorge "La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis", En **Revista Reforma y Democracia No. 7**. Caracas Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

GONZÁLEZ MATEOS, Alfonso (2001) "La importancia de la Dirección Pública en la Organización e implementación de las políticas democráticas" en **Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático** (Coordinador) Ricardo Uvalle Berrones, México., Instituto Nacional de Administración Pública.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. (1999) "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado" en **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado** (Coordinadores) Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruíz. México, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Plaza y Valdés Editores.

------(1995) "La Evaluación de la Política Pública, Enfoques Teóricos y Realidades en Nueve Países Desarrollados" en **Revista, Gestión y Política Pública No. 1** Vol. IV, , México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

HABERMAS, Jürgen. (1993), **Teoría de la acción comunicativa**, T II. Madrid, Editorial Taurus.

HABERMAS, Jürgen.(1991), **Habermas y la Modernidad**,

HAYEK, Friedrich A. (1990) **Camino de servidumbre**. Madrid, Alianza editorial.

HAYWOOD, Stuart y Jef Rodríguez, (1994) "Un nuevo paradigma para la gestión pública" en **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional** (Compilador) Bernardo Kliksberg, México, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

HEGEL, G. F. (1975) **Filosofía del derecho**, México. Colección Clásicos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

JEANNETTI DÁVILA, Elena. (1999) "Presente y futuro del servicio público en México" en **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado** (Coordinadores) Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruíz. México, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Plaza y Valdés editores.

KLIKSBERG, Bernardo (2001) **El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy.** Caracas. Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

----- (1994) **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.** México. Coedición. Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos (1999) "La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia", en **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado** (Coordinadores) Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruíz. México, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Plaza y Valdés editores.

LOWI Theodore J. (1992) "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política" en **La Hechura de las Políticas** (coordinador) Luis F. Aguilar Villanueva. México, Editorial Miguel Angel Porrúa.

MAJONE, Giandomenico. (1992) "La factibilidad de las políticas sociales" en **La Hechura de las Políticas** (Coordinador) Luis F. Aguilar Villanueva. México, Editorial Miguel Angel Porrúa

MAYNTS, Renate (2001) "El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna" en **Revista Reforma y Democracia No. 21**, Caracas Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

MEINECKE, Friedrich. (1983) **La Idea de la Razón de Estado en la Era Moderna.** Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

MINISTERIOS de Administración Pública (1997). **La Ética en el Servicio Público.** Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerios de la Administración.

NORTH C. DOUGLASS. (1993) **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México, Fondo de Cultura Económica.

NOZICK, Robert (1988) **Anarquía, Estado y Utopía**. México, Fondo de Cultura Económica.

OPAZO MARMENTINI, Juan Enrique (2000) "Ciudadanía y democracia La mirada de las ciencias sociales, en **Revista Metapolítica**, Volumen 4 Julio/septiembre, México. Centro de Estudios de Política Comparada A.C.

PARDO, María de Carmen. "Un testimonio de modernización en la Administración Pública; La Profesionalización de la función pública" en **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado** (Coordinadores) Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruiz. coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Plaza y Valdés editores.

PAYNE, Mark, (1999) "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado" en **Revista Reforma y Democracia No. 13**, Caracas Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

PRATS CATALÁ, Joan (2001), "La importancia de la gobernabilidad democrática en América Latina y en México" en **Revista Prospectiva No. 19**, México. Agrupación Política Nueva, A.C.

PRZEWORSKI, Adam (1991). **Democracia y Mercado**. Gran Bretaña Cambridge University Press.

REYES HEROLES, Jesús (1981), **En Busca de la Razón de Estado**. México, Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A.

RODRIGO, Tomás Martín (2002) "Proyectos para una administración Electrónica en España" en **Revista Reforma y Democracia No. 20**, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano para el Desarrollo. Octubre.

ROLLA, Giancarlo y Eleonora Ceccherini.(1998) "Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración" en **Revista Reforma y Democracia No. 12**, Caracas Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,.

SCHMITT, Carl. (1981), **Teoría de la Constitución**. México, Editora Nacional.

SERRANO SÁNCHEZ, Jesús A. (2001), *La Naturaleza Ética de las Políticas Pública. Institucionalismo y Bien Común*. México. Universidad Pontificia de México.

SUBIRATS, Joan y Ricard Gomá (2000) "Cambios en la política de bienestar e innovación social en la Unión Europea" en *Revista Reforma y Democracia No. 17*, Caracas, Venezuela. Centro Latinoamericano para el Desarrollo.

THOENIG, Jean-Claude (1997) "Política pública y acción pública" en *Revista gestión y política pública No. 1* Vol. VI Primer semestre. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

UVALLE BERRONES, Ricardo (2001) "Estado y mercado: instituciones fundamentales de la sociedad democrática" en *Revista la Gaceta de Ciencias Política*. México, Instituto Tecnológico Autónoma de México.

----- (2001) "Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea" en *Revista Venezolana de Gerencia No. 14*, Caracas. Venezuela Abril-Junio. Universidad de Zulia (luz).

----- (2001) "La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado" en *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. (Coordinador) Ricardo Uvalle Berrones, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

----- (1999) "Condiciones, tiempos y procesos de la Reforma del Estado Mexicano" en *Revista de Administración Pública No. 100*. México. Instituto Nacional de Administración Pública

VILLARREAL, René (1997) "El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: Hacia una economía participativa de mercado" en *Revista Reforma y Democracia No. 8*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

VON NELL-BREUNING, Oswald (1992) "Liberalismo" en *Revista de Política y Administración* Tomo III, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

WEBER, Max, (1973) "La política como vocación", en *El Político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. (1989) "Estado y Modernización de la Administración Pública" en ***Tendencias contemporáneas de la Administración***. (Coordinador) Victor E. Bravo Ahuja. México, Editorial Diana.