

# Investigación & gestión organizacional

Volumen 1, número 2, julio-diciembre de 2013 ISSN 2322-8393

## El proyecto de Estado y la reforma administrativa con un enfoque gerencial

Jaime Espejel Mena  
Universidad Autónoma del Estado de México, México

Recibido: 18 de septiembre de 2013

Aceptado: 11 de noviembre de 2013

**JEL: H50**

### resumen

El objetivo del presente documento es plantear que el comportamiento de la administración pública, entendida como el gobierno en acción, está condicionado por el modelo de Estado que impera en una nación y una época histórica. Se abordan las ideas desde la revisión de un conjunto de evidencias comunes, desde la exploración de las prácticas asociadas a la reforma del Estado como transformaciones deliberadas que permiten renovar y transformar las formas de administrar lo público hacia una finalidad en concreto. Se concluye planteando que ahora, en los umbrales del siglo XXI, el Estado pretende renovar la gobernanza de lo público y su administración.

### palabras clave

Estado de bienestar, Estado gerencial, Estado cívico, administración pública, gerencia, gobernanza.

## The State Project and Administrative Reform with a Management Approach

### abstract

This paper proposes that the behavior of the public administration, understood as government actions, is conditioned by the model of state government that exists in a given country and at specific point in time. These ideas are addressed through the review of a series of common factors, beginning with the study of actions associated with state reform as deliberate transformations to renovate and redirect the different forms of public administration towards a specific goal. The paper concludes by proposing that today, in the 21st century, the state seeks to recover effective governance in the public administration.

**keywords:** Welfare state, management state, civil state, public administration, management, governability.

## O projeto de Estado e a reforma administrativa com um enfoque gerencial

### resumo

O objetivo do presente documento é expor que o comportamento da administração pública, entendida como o governo em ação, está condicionado pelo modelo de Estado que impera em uma nação e em uma época histórica. Se abordam as ideias desde a revisão de um conjunto de evidências comuns, desde a exploração das práticas associadas à reforma do Estado como transformações deliberadas que permitem renovar e transformar as formas de administrar o público para uma finalidade em concreto. Se conclui que agora, às portas do século XXI, o Estado pretende renovar a governança do público e sua administração.

**palavras-chaves:** Estado de bem-estar, Estado gerencial, Estado cívico, administração pública, gerência, governança.

### Jaime Espejel Mena, *Ph.D.*

Doctor en Administración Pública. Se desempeña como profesor de carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango. Correo electrónico: jespejelm@uaemex.mx. El autor agradece los comentarios de los pares académicos que revisaron el documento.



Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de *Creative Commons* Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (CC BY-NC-ND), la cual permite su uso, distribución y reproducción de forma libre siempre y cuando el o los autores reciban el respectivo crédito.

# Introducción

La reflexión sobre los fenómenos públicos requiere hacer uso de una categoría central de análisis que aglutine diferentes instituciones, decisiones y comportamientos; por antonomasia esa es el Estado. Por un lado, el Estado puede revisarse como el resultado de la valoración del capital, tomando en cuenta los intereses fundamentales de una clase dominante; por otro, esta macroinstitución delinea las actividades que se observan en la esfera pública, sea en lo referente a la política o a la administración pública. Por ello, al discutir las políticas gubernamentales o el comportamiento de la burocracia, vale la pena hacerlo siempre tomando en cuenta el tipo de Estado que predomine en una sociedad y una época histórica.

En las últimas décadas el Estado ha sido objeto de diversos intentos por monopolizar lo político, delinear su preeminencia frente al mercado y convertirlo en un agente capaz de dar respuesta a las diversas necesidades de la sociedad civil. Las diferentes propuestas de mejora de la administración estatal adoptan variados ropajes, como la modernización administrativa, la innovación gubernamental, la reforma del Estado o las transformaciones del Estado que, por lo demás, buscan una adecuación estructural y funcional para su mejora. En nuestros contextos latinoamericanos, orientados en buena medida por una clase política con un espíritu neoliberal que favorece a las empresas transnacionales y la reproducción del capital financiero, cada cambio administrativo en aras de hacer eficiente la labor del gobierno está motivado por un proyecto de Estado. Sea como fuere, el Estado es una institución globalizadora que subsume y determina la misión de la administración pública y del gobierno; esto explica las funciones del gobierno y el *modus operandi* de la administración pública en el Estado de bienestar, en el Estado gerencial y ahora en el Estado cívico apoyado por los principios de la gobernanza.

La forma de gobierno –vista como una forma de distribuir el poder– y el régimen administrativo –visto como una forma de procesar la labor administrativa acorde con el derecho público– están conectados de forma

proporcional. Esto da la pauta para señalar la tesis de que los cambios y procedimientos dentro de la administración pública están motivados por el modelo de Estado que predomine, así como por los objetivos que persigue; asimismo, los diferentes paradigmas del estudio de lo público y lo administrativo tienen su origen en la discusión sobre las diferentes configuraciones del Estado y la valoración del capital.

## El Estado benefactor y su administración pública

El Estado es un artificio que se configuró en la modernidad para aglutinar a los diferentes segmentos sociales que se encontraban disociados; adoptó una serie de mecanismos para centralizar el poder y secularizarlo frente a los vestigios medievales. Situar al poder por encima de cualquier estrato social para reivindicar la soberanía, fue la lógica a la que respondió el Estado, y para tal efecto acuñó un esquema para administrar lo público vía la centralización administrativa, sin menoscabo de la destrucción del Estado feudal y la creación de un Estado favorable a la acumulación de capital.

Algo similar ocurrió con la configuración del Estado finalizada la Segunda Guerra Mundial, pues surgieron necesidades específicas que era menester atender,<sup>1</sup> lo cual movilizó su maquinaria administrativa para la distribución de bienes públicos y la regulación de la economía. Así aparece en escena el Estado de bienestar (1945-1970) que se desarrolló en un ambiente propiciado por las luchas de la clase trabajadora, las resistencias a la reproducción del capital y los esfuerzos del capital por reivindicar sus bases fundamentales. Las diferentes interpretaciones

sobre la génesis de este modelo de Estado permiten identificar los cambios que favorecieron su aparición y consolidación. Una consideración que ejemplifica tal circunstancia es que un verdadero Estado de bienestar no puede entenderse fuera del contexto democrático, debido a que algunos Estados autoritarios con ciertos rasgos populistas pueden confundirse con el Estado benefactor. El beneficio social adquiere el estatus de Estado de bienestar cuando se cumple la condición primera de la relación entre la democracia y la justicia social.

El Estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica iniciada en 1929 y de la cual se pudo salir gracias a la Segunda Guerra Mundial. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social; ello permitiría impulsar el crecimiento económico (Keynes, 1984). Por tanto, el modelo económico debería facultar el logro dos objetivos: primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad; a cambio, el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad y la innovación tecnológica. El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la creación de obras de infraestructura y la gestión del bienestar, mientras que a la producción solo marginal o coyunturalmente con acciones directas, a través de las nacionalizaciones y la creación de empresas públicas. De este modo, el Estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de *socialismo de la demanda* y, por ello, tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en las democracias liberales (Przeworski, 1990, p. 47).

Esta fórmula tuvo dos componentes principales: 1) la obligación explícita, jurídica y política que asumió el Estado de suministrar apoyo y asistencia a los que habían sido afectados por el mal funcionamiento del

1 Como la combinación de la ganancia privada con la intervención del Estado en la producción, el aseguramiento de la propiedad privada y de la libre competencia a través del Estado de derecho, la regulación de la información que generan los oferentes para que sea confiable para los demandantes

mercado (como ejemplo, podemos plantear la *ley Glass-Steagall* o *ley Banking Act*, publicada el 16 de junio de 1933 en Estados Unidos, introdujo reformas bancarias para controlar la especulación y evitar una crisis como la de 1929); y 2) el reconocimiento, –también explícito, formal y legal– de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no solo en los aspectos contractuales laborales sino en la misma formulación de la política económica y de los planes de gobierno.

La posibilidad de implantar con éxito el modelo, después de la Segunda Guerra Mundial, dependió en última instancia del consenso social que logró reunir en torno a las nuevas instituciones, la política económica y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y de pleno empleo. El modelo del Estado de bienestar creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un círculo virtuoso que combinó crecimiento económico, productividad y salarios reales, en el marco de una distribución del ingreso cada vez menos inequitativa.

El Estado de bienestar se consolidó como una organización polivalente y multifuncional institucionalmente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Pero con el paso del tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre las demandas y las restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, aumentaron las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el Estado, mientras que disminuyó la efectividad de las políticas económicas por el lado de la demanda (ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia). Como secuela, gradualmente la burocratización se convirtió en un factor determinante para propiciar una crisis en el Estado.

El surgimiento del Estado burocrático en la época moderna, concomitante a la emergencia del Estado de bienestar, tiene como características la acción directa, la impersonalidad y el modelo de control de procedimientos preestablecidos en los marcos de

la dominación racional legal precisada por Weber (1998). En este contexto aparecen nuevas relaciones entre capital y trabajo, y la tradicional lucha de clases deja de ser el foco de las principales disputas; en la prestación de servicios parece que patrones y empleados se unen para competir juntos tratando de conquistar el mercado (Pimienta, 1994).

Es en el siglo XX cuando se cambia la valorización de la institución estatal, pasando del Parlamento al Ejecutivo fuerte y a la burocracia, generando un modelo que se vincula con la intervención creciente del Estado en el proceso económico y que da paso a la justicia distributiva por vía de un desarrollo económico y social promovido por este. Podemos plantear la tesis de que la historia de la idea del Estado de bienestar es parte de la historia de la teoría política de Occidente.

Pampel y Williamson (1989) presentan cuatro categorías que explican por qué el Estado de bienestar está asociado a Occidente: 1) el concepto moderno de Estado-Nación es liberal; 2) el Estado benefactor reposa sobre el crecimiento y el impacto de las filosofías políticas que justificaron la participación popular en los procesos gubernamentales, los cuales buscaron desarrollar un régimen racional parlamentario; 3) la influencia del socialismo: si la filosofía política del parlamentarismo –basada en la lógica del utilitarismo– justificó la emergencia de una legislación del bienestar, fue la influencia de la tradición socialista la que apoyó las ideologías que fueron una fuerza conductora para el establecimiento del Estado benefactor; y 4) los fundamentos intelectuales y conceptuales del Estado de bienestar se apoyaron en las tradiciones del pensamiento de las luces y, a largo plazo, en la emergencia de la investigación en las ciencias sociales.

Como podemos ver, la idea del Estado de bienestar se fundamenta en la visión de la tradición democrática basada en la inserción del soberano en el poder popular. Al respecto, Marshall y Bottomore (2005) concluyen que el *Welfare State* es una consecuencia del proceso de modernización o del desarrollo de las sociedades

industriales en el lapso de los últimos 300 años en que se lograron alcanzar los derechos de los ciudadanos. En este sentido, el crecimiento de la ciudadanía, según Marshall (1997), se construye tal y como van apareciendo los derechos, ya que estos fomentan el sentimiento de comunidad.

Para Rose (1998), por su parte, el gran gobierno está compuesto por tres dimensiones: recursos, organizaciones y programas públicos, y su crecimiento se explica no solo de forma cuantitativa, sino a través de la revisión de las causas y consecuencias del crecimiento de los programas públicos. Entonces “el gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales” (p. 63). Para Rose las actividades del gobierno son tres: hacer leyes, administrar el dinero o los ingresos y manejar los empleados públicos.

Las consecuencias del gran gobierno son claramente observables en las democracias occidentales, ya que cuando el gobierno pretende modificar los programas públicos a través del cambio de las leyes, se alteran su eficacia y el consenso popular. Cuatro razones explican el tamaño del gobierno y la pérdida de eficiencia: límites cada vez más severos para movilizar recursos, aumento de la complejidad organizativa, incursión en nuevos programas públicos con efectividad no probada y la contradicción entre programas públicos (Rose, 1998).

Por otra parte, Offe (1990) entiende que el capitalismo no puede existir *con* un Estado de bienestar ni *sin* el Estado de bienestar; su estudio hay que ubicarlo en la revisión superestructural del Estado, es decir, en el análisis de cómo es posible que el capitalismo sobreviva cuando ya no existe una ideología burguesa. El principio de organización dominante en los procesos sociales de toda sociedad capitalista es el intercambio y la explotación del trabajo asalariado por el capital; entonces, una teoría de la crisis de tal sociedad se puede identificar con los procesos que desafían el dominio de este principio central. La subordinación positiva, parte de la tesis de Offe, se da cuando la relación entre economía

y sistemas normativos y político-administrativos se organiza positivamente para contribuir al funcionamiento del principio organizativo dominante y al de la esfera de la economía determinada por él.

Por otra parte, la subordinación negativa se produce cuando los sistemas ideológicos y de poder estatal se relacionan con el sistema económico de un modo que les limita y aísla de dicho sistema económico, aunque no por ello les permita contribuir de una forma sustancial a su capacidad de funcionamiento. De este modo, a la subordinación positiva le importará la producción de funciones complementarias, mientras que a la negativa le interesa el dominio del sistema económico sobre los otros subsistemas. En síntesis, este pensador establece una teoría de la crisis a partir del concepto de subordinación sistémica.

Las contradicciones entre la integración social y la integración sistémica son la expresión de la imposibilidad de un autogobierno y la resolución de problemas que tienen el capitalismo tardío y el Estado de bienestar surgido de la economía keynesiana. Y es en este punto donde Offe sitúa su concepto de crisis: en la inestabilidad e ineficacia de este modelo económico para asumir y aceptar sus contradicciones. Dichas contradicciones en el Estado de bienestar son que el control del Estado a la economía se subordine al capital privado por ser el principal promotor de la fuerza de trabajo; esto quiere decir que, aunque el Estado sea intervencionista, se subordina a la economía capitalista y a las leyes del mercado. De manera que los beneficios son adjudicados al mercado y las pérdidas son asumidas por el Estado.

En otro sentido, Luhmann (1998) relaciona el Estado de bienestar con los esquemas del análisis funcionalista, dado que el funcionalismo estructural se alió a la planificación desde arriba –al control–, y el concepto de sistema se convirtió en un instrumento de racionalización y reforzamiento de las estructuras de dominio. Este pensador precisa que el Estado de bienestar no encuentra aún una teoría política, y uno se tiene que preguntar si es posible una recombinación entre la teoría política y la praxis política

cuando esta se propone sobre la base del reforzamiento de desviaciones y del cambio continuo de valores (Luhmann, 1998).

Desde el punto de vista de la nueva cuestión social, para Rosavallon (2007) el Estado providencia está caracterizado por un paradigma asegurador, sustraído del Estado benefactor, el cual se está agotando actualmente ya que la coincidencia histórica entre el principio de solidaridad –la sociedad tiene una deuda con sus integrantes– y el principio de responsabilidad –cada individuo es dueño de su vida y debe hacerse cargo de ella– está en proceso de fenecer.

En la postura defendida por Rosavallon (2007), el Estado providencia o el Estado de bienestar es un Estado que subsidia, indemniza o minimiza las varias pérdidas de los ciudadanos y los apoya con sus diversos gastos. Su visión crítica del Estado se debe al hecho de que la indemnización a los beneficiarios tiene un crecimiento exponencial, mientras que la presencia de este es cada vez menor, ya que es ofrecida una irresponsabilidad social. Propone pasar de un Estado pasivo –que garantiza los rendimientos mínimos para los ciudadanos– a un estado activo, esto es, la creación de fuentes de empleo en vez de la compensación por desempleo.

De suerte que el mayor fracaso del Estado de bienestar es que este es un reparador social, es decir, trabaja de manera contingente en la resolución de problemas. Es necesario ver al Estado de bienestar con un nuevo enfoque que revitalice los derechos. La solución es la transferencia de una porción de los beneficios para los servicios de carácter autónomo a través del incentivo económico para el beneficiario, para que este siga una actividad, una inserción mínima a la prestación de servicios. El replanteamiento del Estado de bienestar surge entonces de una transferencia del gasto público y del cambio de los gastos de compensación como despesa pasiva, para dar paso a una actitud más activa donde una sociedad entera sea beneficiada.

Todas estas perspectivas u orientaciones del Estado de bienestar conducen a precisar sus componentes. El primero de ellos es que el Estado de bienestar

es producto de la modernidad industrial; en segundo lugar, se estima que el Estado social de bienestar va en función del producto interno bruto (PIB), de la edad de la población y de la madurez de sus instituciones públicas para abordar la regulación del crecimiento natural del capitalismo bien en sistemas liberales, corporativistas o socialdemócratas. Entendido así, el Estado de bienestar se caracterizaría por poner en marcha un mecanismo autoregulatorio de todo el sistema social.

La administración pública del Estado de bienestar –o socialmente necesario– se configuró como una organización que se distingue por exaltar de forma particular los principios de legalidad, de eficacia y de servicio: legalidad, porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos; eficacia, porque es perfectamente exigible a la organización administrativa que se aplique la consecución de los fines que se establecen; y servicio, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la administración pública como organización se encuentra en el servicio a los intereses colectivos. Las distintas potestades y poderes públicos se replegaron y se constituyeron manifestaciones concretas de una idea de servicio público, ahora basado en una medición y cuantificación de su eficiencia, eficacia y una pertinencia económica.

## El Estado gerencialista y la gerencia pública

Uno de los puntos de mayor debate a raíz del denominado declive del estatismo omnipresente es, sin duda, la relación entre el Estado y el mercado. En otros tiempos se consideraba que la relación entre uno y otro era difusa, errática y accidentada, casi de mal necesario por parte del Estado. Ahora, y después de la crisis más aguda de la sociedad moderna (manifiesta desde los años setenta y que se intensifica en los ochenta), la cosmovisión de los mercados y del Estado es otra: como instituciones creadas a favor de

la sociedad moderna, responden a un sistema cultural donde la competencia, el cálculo, la racionalidad y las preferencias son la base de su funcionamiento.

En el caso del mercado, no es factible concebirlo únicamente como un sitio para llevar a cabo intercambios de bienes y servicios. Por el contrario, es una institución sujeta a objetivos, valores, reglas y normas para evitar el juego salvaje de las transacciones económicas (Kliksberg, 1994). En este sentido, el mercado es una institución necesaria para asegurar la vida en asociación. Es necesario, porque los individuos y los grupos tienen la posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y preferencias.

La disminución del Estado fue la propuesta, después de una revisión fundamental, para que la sociedad acceda a otras etapas de bienestar y desarrollo (Alcántara, 2011): el Estado no debe realizar todo, sino aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales; por tanto, es un instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e *imperium* que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo.

Cuando el Estado obra según su razón de ser, se erige en una organización apegada a valores institucionales que legitiman su desenvolvimiento tanto en la sociedad como en el mercado. Lo estatal pertenece al ser del Estado. No es equivalente a estatismo o burocratismo. Estas son anomalías, disfunciones y patologías que dañan su esencia y provocan, mediante prácticas, costumbres y procesos, que la vida pública sea dañada por lo oneroso de sus costos, por su improductividad y porque son contrarios a los beneficios públicos. Lo estatal solo corresponde al Estado. Esto no es obviedad, sino un factor central en lo que bien puede llamarse la revalorización del Estado, es decir, de la organización que la sociedad necesita para desarrollarse con medios de gobierno revitalizados y con una administración pública consistente y eficaz. Las cuestiones públicas adquieren una dimensión mundial que compromete el destino común de la humanidad (Vázquez, 2011).

El Estado debe apoyar y vigilar lo que es y lo que se hace en el mercado. La idea de un Estado pasivo, neutral, externo y mal llamado de *policía* es inexacta. El Estado es un creador de condiciones; es la organización encargada de generar las reglas y normas que dan cuerpo al mercado como una institución social. Sin el Estado el mercado sería un mero lugar de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos (Alcántara, 2011). Por eso, el mercado no es una entelequia regida por la *mano invisible*; es, ante todo, un sistema de relaciones de intercambio que promueven los agentes privados, el mismo Estado y las organizaciones sociales. En relación con el mercado, el Estado no puede estructuralmente dejar de regularlo ni mantenerse a una distancia que sea equivalente a una posible abstención.

Corresponde al Estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, cuidando que sus organismos administrativos sean un medio del progreso individual y del bienestar social. Esto debe realizarlo no con más burocracia o estructuras administrativas, sino mediante organismos que justifiquen su legitimidad social y que acrediten su capacidad para distribuir beneficios tangibles. En la práctica, la administración pública está descubriendo que hay límites estrictos a la forma de organización burocrática actual.

Dichos límites empezaron a evidenciarse en el sector público, a medida que los organismos oficiales iban adquiriendo proporciones monstruosas y alcanzaban el punto de imposible retorno. Los cambios actuales se presentan a un ritmo más rápido, motivo por el cual las burocracias no tienen la capacidad para, primero, aceptar la adversidad y, segundo, para responder ante ella. El supuesto basado en la idea de que las organizaciones son esencialmente como máquinas y que funcionan en un entorno ordenado ya no está funcionando y menos tienen la capacidad de respuesta que se requiere. Las organizaciones se componen de seres humanos que se encuentran en un entorno turbulento, saturado de cambios de orientación, sorpresas y conmociones competitivas, donde cada uno debe especificar lo que necesita.

Así, se vislumbra una de las relaciones fundamentales, y a pesar de ello desdeñada, entre el conocimiento y el poder en la sociedad; el enlace entre la forma como las personas organizan sus conceptos y sus instituciones. Dirigir la gran diversidad exigirá al Estado nuevos estilos de liderazgo, ajenos por completo al directivo burócrata. El aumento de nuevas redes de comunicación hace que la información al interior de las organizaciones públicas fluya de manera lateral y diagonalmente, saltando de arriba y hacia abajo por todos los niveles y desentendiéndose de las categorías, haciendo que se dé un nuevo cambio en la estructura de poder en su interior.

El análisis original –y por demás influyente– que inició la discusión para la revaloración de los procesos del Estado desde la perspectiva posburocrática es el de Barzelay (2000). El aporte fundacional de *Atravesando la burocracia* estriba en la invitación a no asumir dogmáticamente o con rigurosidad un modelo administrativo ante la crisis del Estado. Es necesario buscar en la valoración de la acción la pertinencia de las soluciones, dependiendo del contexto, más que en la lógica conceptual o en la perfección de la teoría; así, la base para la construcción de los conceptos es el trabajo empírico.

El gran reto para Barzelay es hacer que la administración pública funcione mejor, dejando atrás toda prescripción política, jurídica y administrativa propia del modelo burocrático. Las prácticas cotidianas de los ciudadanos cuestionan de forma importante las reglas, la obligatoriedad, el control, la impersonalidad y la centralización. El modelo posburocrático supone un cambio progresivo y superior el cual se origina en el paradigma burocrático que pasa por varias etapas: del interés público a los resultados que valoran los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas, más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor, más allá de las reglas y de los procedimientos y más allá de los

sistemas administrativos en operación; y de la planeación para la administración a la planeación para los resultados.

El paradigma posburocrático tiene que modificar a toda la cultura organizacional dentro del sector público; tiene que transformar los procesos de cooperación, comunicación y control a través de la incorporación de los nuevos desarrollos tecnológicos y de la reorientación del mando, pues ahora los principios de la administración tendrán que orientarse a los resultados y a la conducción de las relaciones entre empleado/personal/operador/autoridad (Barzelay, 2000). Para Barzelay la causa del deficiente desempeño gubernamental se funda en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático, el cual se caracteriza por la centralización del control y de la economía, así como por el apego pertinaz a todas las reglas.

Como producto de la observación y de la sistematización de ciertos casos exitosos de administraciones locales, Barzelay (2000) introduce el principio de orientación al cliente-usuario para reseñar: 1) la participación de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de servicios, y 2) la prestación de servicios se debe ejecutar informando absoluta y verazmente de las condiciones y los recursos con los que cuenta el gobierno y pone al servicio de los ciudadanos. Una comunidad que se involucra y posee la información suficiente es un factor necesario para construir la responsabilidad democrática de la función pública, ya que ayuda a superar la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno. En el corazón del paradigma posburocrático (Barzelay, 2000), se establecen procesos de ajuste mutuo en los que intervienen los conceptos de toma de decisiones interactivas, satisfacción al usuario, cliente interno y cliente externo.

Para la gestión pública Barzelay (2003) formula siete aspectos para la recomposición de la cultura y la producción de resultados: 1) redefinir el trabajo; 2) refinar la doctrina; 3) mantener un ejercicio de criterio frente a la resistencia de las reglas y estatutos; 4) el ejercicio de la autoridad se debe traducir en saber dónde exponer

los problemas y en la toma de decisiones de los líderes del equipo sobre el asunto; 5) alcanzar normas de calidad; 6) compartir la información con los clientes; y 7) un mayor contacto de los socios, es decir, un acercamiento entre los ejecutivos de los departamentos y sus contrapartes operativas, para dotar a los empleados de instrumentos con los cuales responder efectivamente a los usuarios más informados y participativos.

Por su parte, Osborne y Gaebler (1992; 2002) ven la gerencia pública como una perestroika del gobierno. Estos especialistas plantean que el tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias ociosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan del todo bien. En su momento lograron grandes cosas, pero se volvieron excesivamente lentas, costosas e ineficaces. Pese a las dificultades que enfrenta el gobierno, parten de cinco supuestos: 1) creen profundamente en el gobierno; 2) creen que la sociedad civilizada no puede funcionar sin un gobierno eficaz; 3) los problemas no residen en la gente que trabaja en el gobierno; estos residen en los sistemas en los cuales trabajan; 4) ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales tienen mucho que decir respecto a los problemas que enfrentan nuestros gobiernos; y 5) creen en la igualdad de oportunidades para todos los norteamericanos.

Según Osborne y Gaebler (2002), el modelo de gobierno empresarial que proponen coincide con el concepto de empresario, tal y como fuera definido por Jean-Baptiste Say: “El empresario –dijo Say– traslada los recursos económicos de un área de más baja productividad a un área de productividad más elevada y mayor” (p. 20). Consideran que es posible aplicar exitosamente este concepto al sector público, toda vez que los administradores tienen la función de trasladar recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento.

El gobierno empresario se basa en diez principios clave y, en la medida en que se implementen adecuadamente, harían posible la reinención del gobierno: 1) *gobierno catalizador*: implica transformar el gobierno tradicional, proveedor, activador y armonizador de las

iniciativas de los sectores privados, comunitarios y de otras organizaciones sin fines de lucro para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad; 2) *gobierno propiedad de la comunidad*: se refiere al fortalecimiento de las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales que les afectan; 3) *gobierno competitivo*: implica exigir criterios de competitividad en la prestación de servicios mediante la eliminación de monopolios estatales y la liberación de las fuerzas de mercado; 4) *gobierno inspirado en objetivos*: las instituciones públicas basadas en el espíritu empresarial ponen atención en definir claramente su misión y objetivos; 5) *gobierno dirigido a resultados*: la preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad: esta debe de ser la medición del rendimiento; 6) *gobierno inspirado en el cliente*: la mejor forma para obtener calidad en la prestación de los servicios públicos es satisfaciendo las necesidades de los clientes; 7) *gobierno de corte empresarial*: reinventar el gobierno es desarrollar en este una perspectiva de inversión y el hábito de considerar sus gastos como si se tratara de inversiones; 8) *gobierno previsor*: los gobiernos empresariales aplican criterios de planificación estratégica para visualizar el futuro, con el objeto de reformular su misión y objetivos, identificar los problemas más urgentes y tomar las decisiones necesarias; 9) *gobierno descentralizado*: esto significa acercar las decisiones a los clientes, reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo en equipo, y 10) *gobierno orientado al mercado*: el mercado puede ser regulado para conseguir objetivos de carácter público y, a la vez, evitar los vicios que en este sentido se originan.

Hasta aquí, para Osborne y Gaebler (2002) el modelo está completo, lo único que hace falta es aplicarlo. Estos principios, como una poderosa herramienta conceptual, sirven para hacer frente a todo problema de cualquier organización o sistema público. La eficaz solución de los problemas no requiere de un experto en todas y cada una de las contingencias del gobierno; basta usar como herramientas de análisis estos diez principios, para así ofrecer soluciones a problemas de educación, asistencia sanitaria o justicia.

La calidad de la gestión depende de la claridad de sus objetivos y de la calidad del liderazgo organizacional. En el nivel de capacitación funcionan la transparencia, la flexibilidad, la descentralización, la especialización y la separación de las esferas decisorias, ejecutoras y evaluadoras. Hoy se pretende que dicha gestión sea paulatinamente más descentralizada y reguladora, en vez de centralizar y proveer de manera directa los bienes y servicios; descentralizar y regular son el resultado de una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos, lo mismo que de una clara diferencia funcional acerca de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, Peters (1999) sugiere que es posible observar una generalidad en las tendencias administrativas de los Estados, empero, hay ciertas particularidades en los mecanismos y en las reformas específicas que se utilizan para estructurar sus administraciones públicas. Existe un isomorfismo en la aplicación de una serie de técnicas, aunque los resultados de estas presentan especificidades según el contexto. La preponderancia de las instituciones formales sobre las informales nos ayuda a explicar el desarrollo de las organizaciones e incluso al propio gobierno; la reorientación y cauce de las acciones de las instituciones formales es posible a través de los tipos de incentivos y enfoques de contingencia que se empleen.

Peters (1999) sostiene que la burocracia por sí misma no presenta deficiencias al momento de enfrentar ciertos problemas; la falta de control y de resultados hay que entenderla por el hecho de que la burocracia es un actor político y, a su vez, mantiene relaciones con otros actores. Estas relaciones no siempre están reguladas y se dejan a discreción. Los incentivos y castigos que aplican las instituciones son la mejor herramienta para tener certidumbre institucional de las acciones del propio gobierno.

Por su parte, la incertidumbre exige mucha más creatividad e iniciativa de los gobiernos. Cuando sucede una crisis hay una oscilación de la vida pública y de las turbulencias, donde la racionalización y maximización

de los procesos administrativos determina las decisiones públicas y las del gobierno en sus logros, así como en sus fracasos, afinidades, diferencias y polémicas con resultados sociales.

Desde el punto de vista gerencial, las recomendaciones de descentralización y desconcentración se añan a las propuestas recientes de la teoría administrativa, donde el *desescalamiento* de la economía, el énfasis en lo pequeño y la organización atomizada constituyen la preocupación fundamental. Por su parte, la descentralización crea un nuevo ambiente político para los administrativos locales; se establecen nuevas relaciones en la comunidad, surgen nuevos conflictos y formas de apoyo.

## El Estado cívico y la revaloración de lo público con la gobernanza

El Estado cívico está asociado a la revaloración de la vida política en un mundo cambiante y contradictorio. Parece que hoy en día el común denominador de los Estados es administrar la incertidumbre, la complejidad, el dinamismo, lo discontinuo y lo efímero (Vázquez, 2011).

El Estado está inmerso en los complejos avatares de la modernidad; es decir, no han terminado de sucumbir las antiguas formas de dominación, pero tampoco se han confirmado plenamente las nuevas. El discurso de la modernidad se confronta con el de la posmodernidad. El origen legal y legítimo del poder político se diluye por los resultados de un acto administrativo mal o bien evaluado (Sartorius, 2010).

Las acciones públicas modernas e incluyentes se hacen o justifican siempre a favor de los ciudadanos, de su autonomía –libertad y cooperación–, dando espacio a quienes la ejercen e incitando o propiciando su ejercicio –libre– por parte de quienes tienen mayores dificultades para hacerlo. La acción social y la libre iniciativa son realidades que el pensamiento compatible capta como integradoras de una realidad única, no como realidades contrapuestas. Las acciones públicas modernas no se hacen pensando en una mayoría social, en un segmento

social que garantice las mayorías necesarias en la política democrática, sino que las nuevas políticas se dirigen al conjunto de la sociedad y, cuando están verdaderamente centradas, son capaces de persuadir a la mayoría social, aquella mayoría natural de individuos que sitúa la libertad, la tolerancia y la solidaridad entre sus valores preferentes.

Berman (1988) sugiere que los modernos principios y valores políticos están asociados a la innovación. Los procesos sociales se encuentran en constante cambio o modernización y traen como consecuencia los gigantescos proyectos que tratan de modificar la vida espiritual y social.

A su vez, Habermas (2008) concibe la modernidad como una realidad histórica específica que debe ser distinguida del modernismo; es una diferencia que surge de considerar al modernismo principalmente como expresión, tanto de un movimiento cultural de crítica y de oposición a lo establecido, como el camino que siguió el arte en su constitución como esfera valorativa independiente (no obstante, con el que no deja de mantener una relación importante). En efecto, el modernismo –plantea Habermas– lleva a cabo su crítica a lo establecido sin poner en cuestión el espacio autónomo que posibilitó su irrupción, y mucho menos sin criticar la clase de especialistas que requiere dicha corriente para existir (Habermas, 1990). Por ello la modernidad es algo más que un proceso histórico en el que se encuentra actuando un destino ciego o fatal –tal y como lo anunció Weber con su metáfora de la jaula de hierro–, como incluso algunos de sus críticos lo han querido hacer parecer. Los supuestos de Habermas afectan tanto el sentido original del proyecto, como la teoría que lo soporta. Esto significa, en principio, revisar la función y tarea que Kant le daba a la filosofía en la modernidad, para así poder mantener su función de garante de las condiciones de validez de las esferas de racionalidad establecidas, sin que ello comprometa su papel anterior como el de una instancia normativa a partir de la cual decidir la validez de las prácticas autónomas existentes (Habermas, 2000).

Frente a la reproducción y expansión de la cultura de los expertos, la filosofía debe resolver un doble reto que aquella le plantea: 1) interrelacionar cada una de las zonas de razón fragmentada con el ámbito de la totalidad más amplia en la que se encuentre incluido el mundo vital de los sujetos, y 2) vincular ambos mundos: el de los especialismos o particularismos y el de la vida con la praxis comunicativa cotidiana, con el fin de lograr una vida social más justa, buena y verdadera, opuesta a la condición alienante y residual que actualmente se vive (Habermas, 1993).

Habermas (2008) entiende la modernidad conforme a cuatro determinaciones que presenta en *El discurso filosófico de la modernidad*: 1) el derecho al individualismo: este derecho no ha existido en la realidad de las sociedades arcaicas y elementales de la premodernidad; 2) el derecho a la crítica: aquello que debe tener vigencia en una sociedad no puede ser impuesto sin más a los particulares, ni siquiera mediante estímulos de poder con el propósito de conseguir la obediencia obligatoria o en su caso la aceptación de buena fe; 3) el derecho a la autonomía: este principio está íntimamente ligado a los dos anteriores; y 4) el derecho a la autoconcepción del proceso histórico: se remite a la formulación de Karl Marx de que el género humano debe intentar tener en sus manos la dirección de su destino. El proyecto de la modernidad, para Habermas (1990), no ha sido alcanzado todavía; el concepto de la posmodernidad surgió originalmente del malestar estético en la modernidad organizada conforme a fines, y solo a partir de ese horizonte es que ha entrado en debate.

Por otra parte, para Lyotard (1999) la condición posmoderna representa el saber, la forma de legitimación del discurso cuando este enfrenta el rompimiento de las reglas del lenguaje que le dan estatuto de científico; es decir, la crisis de los relatos como efecto del progreso de las ciencias en las sociedades desarrolladas.

La posmodernidad no se opone a la modernidad como la fragmentación de un todo coherente y continuo; por el contrario, ambas participan en la efracción o ruptura originaria, solo que la modernidad

apostó por el simulacro de un mundo sin fisuras. Lyotard (1999) centra la diferencia básicamente en el proceso de legitimación. Señala el paso de una sociedad que se legitimó con base en los grandes metarrelatos, a otra donde el metarrelato ha muerto y, por tanto, los procesos de legitimación han adoptado características que no se pueden analizar con los mismos parámetros de la posmodernidad. La dialéctica del espíritu, la hermenéutica del significado, la emancipación del sujeto racional o del sujeto obrero y la creación de un espacio cultural son algunos metadisursos que el discurso científico ha utilizado para legitimarse (Picó, 1998). Ya no se cree más en el discurso integrador y redentor de las contradicciones inherentes a toda sociedad moderna. La incredulidad es la esencia de la posmodernidad.

Por lo anterior, quien maneje el mayor número de datos, de variables, de indicadores será el más eficiente y por ello es quien detentará la legitimidad. La performatividad<sup>2</sup> es posible solo si se refiere a un sistema completo, acabado, donde se pueden manejar todas las variables. El lema: “sed operativos, es decir, conmensurables o desapareced” (Lyotard, 1990, p. 10), se tambalea en cuanto lo conmensurable se torna inmensurable; entonces, lo que fenece por extorsión es el propio sistema y la performatividad. Finalmente, la eficiencia solamente es tal reduciendo lo complejo, homologando las diferencias y adaptando las aspiraciones individuales a sus propios fines.

Luhmann (2006) ha planteado la complejidad de la modernidad a través de un funcionalismo renovado, mediante una metateoría de la sociedad que se aleja de la teoría crítica dominante que pretende acercarse a una racionalización, a una lógica diferente de las ciencias sociales. Su apuesta es crear instrumentos teórico-metodológicos capaces de proponer lecturas y explicaciones sistémicas generalizantes. El concepto de posmodernidad quiso dar lugar tan

solo a otra descripción más de la modernidad, la cual únicamente puede imaginar su propia unidad como imposibilidad del metarrelato, es decir, negativamente. Plantea una lógica donde diferencia dos aspectos: autorreferencia/referencia y construcción de complejidad propia/sensibilidad respecto de la influencia del entorno.

Luhmann (2002) propone que la unidad es insostenible ante la división, que nos encontramos situados en la diferencia y no en la unidad. Las paradojas, por tanto, no son solo diferencias sino oposiciones relativas que establecen entre sí una tensión dinámica que las hace converger y divergir, ser al mismo tiempo fuerzas centrífugas y centrípetas. Esta lógica implica considerar a las ciencias sociales no desde a una lectura crítica, sino desde una lectura constructivista donde el observador, el estudioso, es quien establece las condiciones de demarcación de los denominados sistemas sociales. En este sentido, la racionalidad para Luhmann se refleja en el sistema, en la unidad de la diferencia entre sistema y entorno. Esto no pasa de largo por las realidades estructurales de la sociedad moderna. Lo que queda es la posibilidad de proseguir la propia autopoiesis –producción y reproducción de los elementos característicos del sistema social– en condiciones cada vez más incrementables, cada vez más inverosímiles, mientras sea posible. “La acción debe poder reproducir la acción a base de autorreferencia basal y de temporalidad de acontecimientos. Si esta propuesta no funciona, entonces, no hay nada que hacer” (Luhmann, 1997b, p. 128). Para la teoría luhmanniana un sistema autopoietico es el que produce sus propios elementos. Es ineludible, entonces, reconocer los elementos que forman los sistemas sociales y que son creados por ellos mismos.

En este contexto es donde se alumbran las nuevas acciones públicas que pretenden significar que es en la persona singular donde se pone el foco de la atención pública, que son cada mujer y cada hombre el centro de la acción política. Este cambio en el sentido de la vida política, cabría decir mejor, esta profundización en su significado, se ha producido a la par de una reflexión sobre el sentido y las bases del Estado

2 Legitimación de las condiciones objetivas del mundo; esta forma de legitimidad se construye con un discurso institucional (Lyotard, 1999).

democrático. Y es una reflexión que nos conduce directamente a replantearnos el sentido de la vida y del sistema democrático no para superarlo, sino para recuperarlo en su ser más genuino y despojarlo de las adherencias negativas con que determinados aspectos de las ideologías cerradas lo han contaminado.

Recuperar y fortalecer el pulso del Estado democrático significa, entre otras cosas, recuperar para el Estado los principios de su funcionalidad básica que se expresa adecuadamente en aquellos derechos primarios sobre los que se asienta nuestra posibilidad de ser como hombres. El bienestar es una condición para el desarrollo personal, como seres humanos, pero el bienestar no es equivalente a desarrollo personal. El bienestar es la base, la condición de partida que hace posible ese desarrollo. Por eso el bienestar no es un absoluto, un punto de llegada.

Hoy en día, el Estado presenta en la vida cotidiana indicios de un colapso y ha sido incapaz de responder al egoísmo de las clientelas que él mismo ha cultivado y alimentado. Por tanto, la revaloración del espacio público es tarea primordial. La denominada reforma del Estado gerencial, empresario o neoliberal es una exigencia ineludible impuesta por el fracaso de una concepción financiera del Estado. El Estado gerencial se inscribe en las conclusiones que pretenden solventar la garantía de la propiedad y los derechos de la ciudadanía a través del método tradicional, por medio del libre juego de la oferta y la demanda, por un cálculo económico que explique el comportamiento colectivo.

## Conclusiones

Sin duda alguna el Estado, como ente político, ha sufrido diversas transformaciones durante gran parte del siglo XX. Pasó del Estado providencia al Estado regulador; su misión fue cambiando dada la época y las circunstancias. Lo que no cambió fue la idea de ofrecer todas las condiciones para que el ciudadano o individuo avanzara o estuviera mejor materialmente. Las necesidades de la sociedad son diversas dado que

está sujeta a los vaivenes que la van reformulando, y algo similar ocurre con la administración pública: se va transformando acorde con el tipo de Estado que se va fraguando desde la alta esfera del poder político.

Las reformas a la administración pública son una preocupación central de cualquier Estado y forma de gobierno, debido a que la efectividad de cualquier sistema depende en alto grado de las instituciones administrativas. La política opera generalmente en situaciones muy estructuradas en rutinas y lo hace a través de las prácticas administrativas. Al analizar los esfuerzos por reorganizar la burocracia se pueden aprender lecciones sobre la naturaleza institucional de la política y de la organización de la vida política. Las reformas a gran escala entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del Estado, a fin de dotarlos –como se dice tradicionalmente– de mayor eficiencia y eficacia, durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como reformas administrativas.

Por eso, la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación por las personas, por sus derechos, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades o sus ilusiones. El modelo de Estado intervencionista acabó por ser un fin en sí mismo; pero, como el gasto público y la burocracia, no tiene sentido si no es como instrumento al servicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos. Hoy, más que nunca, hay que recordar que el Estado es del ciudadano, que la burocracia se debe al ciudadano y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de la sociedad.

La reforma del Estado de bienestar no puede depender de una ideología en la configuración de su proyecto porque las nuevas políticas se delimitan hoy por una renuncia expresa a todo dogmatismo político y por la apuesta hacia ese flexible dinamismo que acompaña a la realidad y, por ello, a los problemas de las personas. Hoy parece que la ideología cerrada aporta sobre todo y ante todo una configuración completa y cerrada de la realidad social y de

la historia de carácter dogmática que no puede (es imposible) acercarse a un mundo que se define por su dinamismo, pluralismo y versatilidad.

Este conjunto de prestaciones del Estado, que constituye el entramado básico de lo que se denomina Estado de bienestar, no puede tomarse como un fin en sí mismo. Esta concepción se traduciría en una reducción del Estado al papel de suministrador de servicios, con lo que el ámbito público se convertiría en una rémora del desarrollo social, político, económico y cultural. Además, una concepción de este tipo se traduciría, no en el equilibrio social necesario para la creación de una atmósfera adecuada para los desarrollos libres de los ciudadanos y de las asociaciones, sino que podría llevar a una concepción estática que privara al cuerpo social del dinamismo necesario para liberarse de la esclerosis y el conservadurismo que acompañan la mentalidad de los derechos adquiridos.

Las prestaciones y los derechos tienen un carácter dinámico que no pueden quedar a merced de mayorías clientelares, anquilosadas, sin proyecto vital. Las prestaciones del Estado tienen su sentido en su finalidad.

Los espacios políticos se configuran como puntos de encuentro entre la actuación política y las aspiraciones del sentir social, el de la gente. Bien entendido, ese encuentro no puede ser resultado de una pura adaptabilidad camaleónica a las demandas sociales. Conducir las actuaciones políticas por las meras aspiraciones de los diversos sectores sociales es caer directamente en otro tipo de pragmatismo y de tecnocracia: es sustituir a los gestores económicos por administradores. La exploración social, como conjunto de técnicas para conocer más adecuadamente los perfiles de la sociedad en sus diversos segmentos, es un factor más de apertura a la realidad. La correcta gestión económica es un elemento preciso de ese entramado complejo que denominamos eficiencia, pero ni una ni otra sustituyen el discurso político.

Nos atrevemos a afirmar que las críticas al Estado de bienestar se han venido dando en el marco

de la recuperación de los valores políticos de la modernidad, sustentados en los derechos democráticos liberales. Un tipo de Estado construido sobre la base de la intervención y el corporativismo implica una inmediata restricción de la esfera democrática, ya que en esta subyacen algunos valores entre los que se destacan la libertad y el dominio de la ley, y en su persecución de equilibrios democráticos, derivados de sus preferencias y sus votos, los ciudadanos deciden qué espacio (y en qué medida) otorgar a otros valores, como la justicia social, la igualdad y la solidaridad.

Por otra parte, la configuración del Estado benefactor o social de derecho supone una nueva funcionalidad de la administración pública. En efecto, la administración, al gestionar los intereses colectivos, no tiene que imponerse frente a los ciudadanos. Por el contrario, debe propiciar fórmulas o medidas que impliquen la colaboración de la sociedad y, por tanto, de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. En otras palabras, la administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada, por su inserción en el Estado social, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para redefinir las políticas públicas. Eso quiere decir que los ciudadanos no deben ser solo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia administración para la gestión de los propios intereses que les afecten.

Las cuestiones públicas son parte esencial de la preocupación de los Estados para acceder a otras etapas de creatividad y desarrollo. Ejemplo de ello es la protección del medio ambiente, de los ecosistemas y de los recursos no renovables. Asimismo, evitar la deforestación y la destrucción de la capa de ozono no es tarea sectorial, continental ni regional, sino conjunta y universal. En este sentido, el Estado debe asumir compromisos en los que la convivencia de los individuos tiene que protegerse más allá de los criterios del mercado. Lo estatal, por tanto, es necesario en términos de la utilidad social y

política; no puede ya impugnarse *per se*, sino revalorarse en sentido positivo, transformador y creador.

Las prestaciones sociales, las atenciones sanitarias y las políticas educativas son bienes de carácter básico que un gobierno debe poner entre sus prioridades políticas, de manera que la garantía de esos bienes se convierta en condición para que una sociedad libere energías que permitan su desarrollo y la conquista de nuevos espacios de libertad y de participación ciudadana.

Si los problemas son diversos en la esfera de la sociedad civil, el Estado tiene que recurrir a sus instrumentos para darles solución. Esto da cuenta de por qué el Estado se reforma y, a la par, lo hace la administración pública. La razón de ser de las transformaciones del Estado están en el individuo: se preocupa por sus derechos, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades o sus ilusiones; es decir, por su mejora material. Esto ha ocurrido en las etapas del Estado benefactor, regular y cívico.

La denominada gobernanza y gobernanza democrática es una revaloración del Estado de bienestar, Estado providencia o Estado socialmente necesario de derecho, ya que pretenden revalorarse los mecanismos productores de solidaridad y legitimidad. Se revalora la cohesión social que funda el Estado. La reflexión de la gobernanza se acerca a los trabajos de la filosofía política normativa, alineándose a la controversia sobre la justicia social, las necesidades, los derechos y la responsabilidad estatal en una sociedad justa e igualitaria.

## Referencias

Alcántara, M. (2011). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. (2000). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Berman, M. (1988). *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*. México: Siglo XXI.

Habermas, J. (1990). Modernidad versus posmodernidad. En Josep Picó (Comp.), *Modernidad y posmodernidad*. México: Alianza.

Habermas, J. (1993). *Teoría y praxis*. México: Rei.

Habermas, J. (2000). *Perfiles filosóficos-políticos*. Madrid: Taurus.

Habermas, J. (2008). *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Katz.

Keynes, J. (1984). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, B. (Comp.) (1994). "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión" en Kliksberg, B. (Comp.), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Luhmann, N. (1997a). *Observaciones de la modernidad: racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*. Barcelona: Paidós.

Luhmann, N. (1997b). *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Universidad Iberoamericana-Anthropos.

Luhmann, N. (1998). *Teoría de los sistemas sociales*. México: Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. (2002). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. México: Herder-Universidad Iberoamericana.

Lyotard, J.-F. (1990). *La condición posmoderna*. México: Rei.

Lyotard, J.-F. (1999). *La posmodernidad*. Barcelona: Gedisa.

Marshall, T. H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 279-334.

- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (2005). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (2002). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Pampel, F., & W. (1989). *Age, class, politics and the welfare state*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pimienta, C. (1994, abril). Aspectos resentes da organizacao e das poitticas de modernizacao da funcao pública federal. *Revista de Administracao Pública*, 28, 153-167.
- Picó, J. (Comp.) (1998). Introducción. En Picó, J. (Comp.). *Modernidad y posmodernidad*, Madrid: Alianza.
- Przeworski, A. (1990). *Capitalismo y socialdemocracia*. México: Alianza.
- Rosanvallon, P. (2007). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartorius, N. (Dir.) (2010). *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Say, J. B. (1821). *Tratado de economía política*. Madrid: Imprenta de Don Francisco Martínez Dávila.
- Vázquez, R. (Ed.) (2011). *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*. Granada: Universidad de Granada.
- Weber, M. (1998). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.