



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

[revista.espacios.publicos@gmail.com](mailto:revista.espacios.publicos@gmail.com)

Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Espejel Mena, Jaime; Rodríguez Mena, José Luis; Flores Vega, Misael  
Las transformaciones del Estado y la administración pública: del Estado de bienestar al Estado cívico  
Espacios Públicos, vol. 17, núm. 39, enero-abril, 2014, pp. 31-51  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67630574003>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **Las transformaciones del Estado y la administración pública: del Estado de bienestar al Estado cívico**

The transformations of the state and public administration: the state of civic welfare state

Fecha de recepción: 19 de noviembre de 2013

Fecha de aprobación: 12 de enero de 2014

*Jaime Espejel Mena\**

*José Luis Rodríguez Mena\**

*Misael Flores Vega\**

### **RESUMEN**

El objetivo del ensayo es plantear que el modelo de Estado, desde diferentes puntos de vista, ejerce cierta influencia sobre la administración pública, orientando el funcionamiento de la misma. El planteamiento se establece a través de la revisión de las denominadas reformas del Estado, las cuales son transformaciones deliberadas que tienden a renovar las formas de administrar lo público, con una finalidad específica. Concluimos que en el siglo XXI, en los países desarrollados, se plantean nuevos enfoques desde los cuales aproximarse al modelo del Estado social, a un nuevo modelo de Estado de bienestar; las consecuencias que implica para la administración pública son la centralidad en la dignidad del ser humano y la mayor participación.

**PALABRAS CLAVE:** Estado de bienestar, Estado gerencial, Estado cívico, administración pública, gerencia, gobernanza.

### **ABSTRACT**

The aim of this paper is to show that the state model, from different points of view, has some influence on public administration and the way it operates. This approach has been established based on the review of the called state reforms, which are deliberate changes that tend to renew methods to manage public funds for a specific purpose. Finally, we conclude that in the 21st century, in developed countries new approaches have been taken to approach the model of the social state to a new model of welfare state, hence, the consequences involved for the public administration is to find centrality in the dignity or human beings and their major participation.

**KEYWORDS:** welfare state, managerial state, civic state, public administration, management, governance.

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: [jaimeespejel@hotmail.com](mailto:jaimeespejel@hotmail.com)

## INTRODUCCIÓN

Suponemos que toda reconstrucción analítica de las políticas gubernamentales y las burocracias tiene que ser analizada como parte vinculada a un fenómeno más amplio: el Estado. Los distintos procesos de lo que se ha denominado transformaciones del Estado, modernización administrativa, innovación gubernamental o sencillamente reforma del Estado, han sido constantes a lo largo de los últimos tiempos, en los que se han sucedido intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la administración pública a la compleja y plural realidad de lo público en que vivimos.

Nuestro supuesto es que cualquier cambio dentro de las organizaciones, y en especial de la administración pública, se desprende de una comprensión del contexto del análisis del Estado. Los diferentes paradigmas del estudio de lo público y lo administrativo tienen su origen en la discusión sobre las diferentes configuraciones del Estado. En términos generales, las transformaciones observadas son un conjunto de fenómenos e intentos de reducir el exceso de leyes, reglamentos y fórmulas para generar instrumentos que fortalezcan la idea de servicio público de calidad, tan necesaria, es decir, entre forma de gobierno y régimen administrativo se presenta una relación directamente proporcional.

Antes el Estado y la gestión pública se desenvolvían frente a públicos masivos y anónimos. Hoy el modelo de Estado se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la

deliberación de las instituciones gubernamentales: gobernar en la era de la posmodernidad significa tomar en cuenta al público ciudadano y a las diversas formas de asociación civil que dan cauce a los nuevos movimientos sociales. La administración pública enfrenta retos que tienen su origen en la diversidad de públicos que le demandan soluciones a problemas específicos.

La administración pública, para que pueda progresar al compás de la sociedad en que vive, debe funcionar hacia la sociedad misma, recoger sus demandas y canalizarlas nuevamente a la sociedad.

La exposición se estructura en cuatro apartados: 1) Estado de bienestar y administración pública, 2) Estado gerencial y la gerencia pública, 3) Estado cívico y gobernanza, 4) Comentarios finales, y se concluye con las referencias bibliográficas.

## ESTADO DE BIENESTAR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado de bienestar (1945-1970) 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 las bases fundamentales de éste. Las diferentes interpretaciones sobre el origen del Estado de bienestar (*Welfare State*), Estado social, Estado benefactor o Estado providencia permiten identificar los cambios que propiciaron su aparición y consolidación. Una consideración que ejemplifica tal circunstancia

es que un verdadero Estado de bienestar no puede entenderse fuera del contexto democrático. Los estados autoritarios con ciertos rasgos populistas pueden confundirse con el Estado benefactor. El beneficio social adquiere la condición de Estado de bienestar cuando se cumple la condición primera de la relación entre la democracia y la justicia social.

En la división de la sociedad y el Estado –hecho fundamental en el capitalismo–, ocurren determinadas formas de relación: a) las clases sociales y la administración pública, y b) la división del Estado y la sociedad, son una característica del capitalismo. Lo mismo que las formas de mediación, de la relación de clases y la administración pública, que se establece entre ambos. En el periodo de entreguerras, el surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad se interiorizaron e institucionalizaron como el Estado de bienestar. En sentido estricto, dice Helem: “El estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos entre los agentes sociales. En efecto, el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hilo en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad” (1989: 27).

El Estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. 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 lo tanto, el modelo económico debería permitir 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 gestión del bienestar y sólo marginal o coyunturalmente, con acciones directas a través de las nacionalizaciones y la creación de empresas públicas para la producción. De este modo, el Estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de *socialismo de la demanda*. Y por ello, el Estado del bienestar tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en las democracias liberales (Przeworski, 1990).

Esta fórmula tuvo dos componentes principales: 1) la obligación explícita, jurídica y política, que asume el Estado de suministrar apoyo o asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado, y 2) el reconocimiento también explícito, formal y

legal de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la formulación de la política económica y de los planes de gobierno.

El Estado del bienestar se consolidó como una organización institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias, pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el Estado fueron crecientes, y la efectividad de las políticas económicas, por el lado de la demanda, también disminuyeron. La burocratización propició una crisis del Estado benefactor.

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, la tradicional lucha de clases deja de ser el foco de las principales disputas. Patrones y empleados se unen para competir juntos tratando de conquistar el mercado (Pimienta, 1994).

Lo anterior nos lleva a reafirmar que es en el siglo xx cuando se cambia la valorización de la institución estatal, pasando del parlamento al ejecutivo fuerte y a la burocracia, con lo

que se genera 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 el Estado. 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.

Fue allí donde las diversas medidas de seguridad social fueron iniciadas, por ejemplo, Pampel y Williamson (1989) presentan cuatro categorías que explican el porqué el Estado del 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 y que buscaron desarrollar un régimen racional parlamentario; 3) por 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 del bienestar se apoyaron en las tradiciones del pensamiento de las luces y, a mayor 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. Thomas Marshall y Tom Botomore (2005) concluyen que el *Welfare State* es una consecuencia del proceso de modernización o del desarrollo de las sociedades industriales en los últimos 300 años, en el que se lograron alcanzar los derechos de los ciudadanos. En este sentido, el crecimiento de la ciudadanía, según Marshall (1997), se construye tal como van apareciendo los derechos, ya que estos fomentan el sentimiento de comunidad.

Para Richard Rose (1998), el gran gobierno está compuesto por tres dimensiones: 1) recursos; 2) organizaciones, y 3) programas públicos. Su crecimiento se explica no sólo de forma cuantitativa, sino a través de la revisión de las causas y consecuencias del crecimiento de los programas públicos. Para Richard Rose “el gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales” (1998: 63). Las actividades del gobierno son tres: 1) hacer leyes, 2) administrar el dinero o los ingresos, y 3) administrar a 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 altera 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 su parte, Claus Offe (1990) entiende que el capitalismo no puede existir ni *con* ni *sin* el Estado del bienestar. El análisis de Offe se encuentra en una revisión superestructural del Estado, es decir, en la exposición 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. Entonces, una teoría de la crisis de tal sociedad se puede identificar con los procesos que desafían el dominio de este principio central. Según Offe (1990), un tipo de relación es la subordinación positiva cuando la relación entre economía y sistemas normativos y político-administrativos se organizan positivamente para contribuir al funcionamiento del principio organizativo dominante y la esfera de la economía determinada por él.

La subordinación negativa se producirá cuando los sistemas ideológicos y de poder estatal se relacionen en 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. Claus Offe, en resumen, 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 tiene el capitalismo tardío y el Estado del bienestar surgido de la economía keynesiana, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y cuyo objetivo era evitar los conflictos sociales. Y es en este punto en donde Claus Offe sitúa su concepto de crisis: en la inestabilidad e ineficacia de este modelo económico para asumir y aceptar sus contradicciones. La contradicción en el Estado de bienestar es 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, éste se conforma en un mecanismo de equilibrio económico y social.

En otra idea, Niklas Luhmann relaciona al Estado del bienestar con los esquemas del análisis funcionalista. Según el autor, “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” (1998: 127). Precisaré que el Estado de bienestar no encuentra aún una teoría política

y uno se tiene que preguntar si es posible una recombinação entre la teoría política y la praxis política, cuando esta fusión se propone sobre la base del reforzamiento de desviaciones y del cambio continuo de valores.

Desde el punto de vista de la nueva cuestión social, el Estado providencia, para Pierre Rosavallon (2007), 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– con el principio de responsabilidad –cada individuo es dueño de su vida y debe hacerse cargo de ella–, está en proceso de fenecer.

Para Rosavallon, el Estado providencia, el Estado de bienestar es uno que subsidia, indemniza o minimiza las varias pérdidas de los ciudadanos y apoya a sus diversos gastos. Su visión crítica del Estado se debe al hecho de que la indemnización de los beneficiarios tiene un crecimiento exponencial, mientras que la presencia de éste 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 uno activo, esto es, creación de fuentes de empleo en vez de compensación por desempleo.

Para Rosavallon (2007), el mayor fracaso del Estado de bienestar es que 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 éste siga una actividad, una inserción mínima a la prestación de servicios. El replanteamiento del Estado del bienestar surge entonces de una transferencia del gasto público, el cambio de los gastos de compensación como despesa pasiva para 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 es que el Estado de bienestar es producto de la modernidad industrial. En segundo lugar, se estima que el Estado social del bienestar va en función del Producto Interno Bruto, de la edad de la población y de la madurez de sus instituciones públicas para abordar la regulación del crecimiento natural del capitalismo, 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 salva-

guardar 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.

## ESTADO GERENCIAL 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 e intensificada en los ochenta, la cosmovisión de los mercados y del Estado es otra: como instituciones creadas a favor de la sociedad moderna, que 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, 1992). En este sentido, el mercado es una institución necesaria para asegurar la vida en asociación. Es necesario porque los individuos y grupos tienen la posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y preferencias.

La disminución del Estado se propuso 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. El Estado 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. El Estado gerencial o empresario es el garante de la igualdad ante la ley (Wolfe, 1990).

Cuando el Estado obra con apego a su razón de ser, se erige en una organización apegada a valores institucionales que legitiman su desenvolvimiento 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 sólo 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 Estado y las organizaciones sociales. Con relación al mercado, el Estado no puede estructuralmente dejar de regularlo ni mantenerse a una distancia que sea equivalente a una posible abstención.

Toca al Estado promotor, alentar, coordinar e impulsar, con acciones estratégicas, lo que la sociedad necesita, cuidando que sus organismos administrativos sean un medio para el progreso individual y el 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: primero, para aceptar la adversidad y, segundo, para responderlas. El supuesto basado en la idea de que las organizaciones son esencialmente 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 y se encuentran en un entorno turbulento, saturado de cambios de orientación, sorpresas y conmociones competitivas, en donde cada una de ellas 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 de nuevos estilos de liderazgo, ajenos por completo al directivo burócrata. El aumento de nuevas redes de comunicación hacen que

la información al interior de las organizaciones públicas fluya de manera lateral y diagonalmente, saltando, de arriba a abajo, por todos los niveles y desentendiéndose de las categorías, hace que se dé un nuevo cambio en la estructura de poder en las mismas.

El análisis original y por demás influyente, que inició la discusión para la revaloración de los procesos del Estado, desde la óptica posburocrática, es el de Michael Barzelay (2000). El aporte fundacional de *Atravesando la burocracia*, estriba en la invitación de 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, 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 a 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, éste 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; 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, ahora los principios de la administración tendrán que orientarse a los resultados y a la conducción de las relaciones entre empleado/*staff*/operador/autoridad (Barzelay, 2000). Para Barzelay, la causa del deficiente desempeño gubernamental se funda en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático caracterizado por la centralización del control y de la economía y 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, 2) la prestación de servicios se debe ejecutar informando absoluta y

verazmente sobre las condiciones y los recursos con los que cuenta el gobierno a los ciudadanos. Una comunidad que se involucra y cuenta con 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 Barzelay (2003), la gestión pública formula siete aspectos para la recomposición de la cultura y 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 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 instrumento y responder efectivamente a los usuarios más informados y participativos.

Por su parte, David Osborne y Ted Gaebler (1992; 2002) ven a la gerencia pública como una *perestroika* del gobierno. Los autores 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) creemos profundamente en el gobierno, 2) creemos que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz, 3) creemos que el problema no reside en la gente que trabaja en el gobierno, el problema reside en los sistemas en los cuales trabaja, 4) creemos que ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicional tienen mucho que decir respecto a los problemas que enfrentan nuestros gobiernos, y 5) creemos en la igualdad de oportunidades para todos los norteamericanos.

El modelo de gobierno empresarial que Osborne y Gaebler definen se asocia con un empresario: “El empresario –dijo Say– traslada los recursos económicos de un área de más baja productividad a un área de productividad más elevada y mayor” (2002: 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 10 principios claves –en la medida que se implementen adecuadamente– que harían posible la reinvención del gobierno: 1) *gobierno catalizador*: implica transformar el gobierno tradicional

de 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 refieren a fortalecer 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 propiedad, 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 éste 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 éste 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 10 principios, para 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 de liderazgo organizacional, en el nivel de capacitación funciona la transparencia, flexibilidad, descentralización, 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.

Guy Peters (1999), desde la óptica neoinstitucionalista que lo caracteriza, sugiere

que es posible observar una generalidad en las tendencias administrativas de los estados, empero, hay ciertas particularidades en los mecanismos y 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 de acuerdo con el contexto. La preponderancia de las instituciones formales sobre las informales nos ayuda a explicar el desarrollo de las organizaciones y al gobierno, la reorientación y cauce de sus acciones 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 entenderlos en el hecho mismo de que la burocracia es un actor político y a su vez mantiene relaciones con otros actores, que están reguladas y otras más dejan a discreción las relaciones. 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, en donde la racionalización y maximización de los procesos administrativos determina las decisiones públicas, así como las del gobierno, tanto en sus logros 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.

## ESTADO CÍVICO Y GOBERNANZA

El Estado cívico está asociado con la revaloración de la vida política, en un mundo cambiante y contradictorio. Parece que actualmente 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 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. Acción social y libre iniciativa son realidades que el pensamiento compatible capta como integradoras de una realidad única, no como 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 sitúan la libertad, la tolerancia y la solidaridad entre sus valores preferentes.

Marshall Berman (1988) sugiere que los modernos principios están asociados con la innovación, los procesos sociales se encuentran en constante cambio o modernización; estos procesos traen como consecuencia a los gigantes proyectos de energía y construcción, tratan de modificar la vida espiritual y social.

Jürgen Habermas (2008) concibe a la modernidad como una realidad histórica específica, que debe ser distinguida del modernismo, no obstante, con el que no deja de mantener una relación importante. Es una diferencia que surge de considerar al modernismo principalmente como expresión tanto de un movimiento cultural de crítica y oposición a lo establecido, como el camino que siguió el arte en su constitución como esfera valorativa independiente. 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, para Habermas 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 (Habermas, 2000). Los supuestos de Habermas afectan tanto al sentido original del proyecto como a la teoría que lo soporta. Esto significa, en principio, revisar la función y tarea de la filosofía en la modernidad —como la de una instancia normativa a partir de la cual decidir la validez de las prácticas autónomas existentes—, para así poder mantener su función de garante de las condiciones de validez de las esferas de racionalidad establecidas, sin que ello comprometa en su papel anterior.

Frente a la reproducción y expansión de la cultura, la filosofía debe resolver un doble reto que aquella le plantea: a) 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 b) 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*: a) el derecho al individualismo: este derecho no ha existido en la realidad de las sociedades arcaicas y elementales de la premodernidad; b) 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 la estrategia de conseguir la obediencia obligatoria o en su caso la aceptación de buena fe; c) el derecho a la autonomía: este principio está íntimamente ligado a los dos anteriores, y d) el derecho a la autoconcepción del proceso histórico: se remite a la formulación de Carlos 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 lo posmoderno ha surgido originalmente del malestar estético en la modernidad organizada conforme a fines, sólo a partir de ese nivel es que ha entrado en debate.

Para Jean-Francois Lyotard (1999), la condición posmoderna representa el saber, la forma de legitimación del discurso, cuando éste 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 originaria, sólo 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. 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 mismo, quien maneje el mayor número de datos, de variables, de indicadores será el más eficiente, y por ello es el que detenta la legitimidad. La performatividad es posible sólo si se refiere a un sistema completo, acabado, donde se pueden manejar todas las variables. Su lema: “sed operativos, es decir, conmensurables o desapareced” (Lyotard, 1990: 10), se tambalea en cuanto lo conmensurable se torna inmensurable, entonces lo que fenece por desquiciamiento 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.

Niklas Luhmann (1997a) ha planteado la complejidad de la modernidad, a través de un funcionalismo renovado. Por medio de una metateoría de la sociedad que se aleja de la teoría crítica dominante y se pretende acercar 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 sólo a otra descripción más de la modernidad, la cual sólo puede imaginar su propia unidad como imposibilidad del metarrelato, es decir, negativamente. Plantea una lógica donde diferencia dos aspectos: autorreferencia/referencia ajena y construcción de complejidad propia/sensibilidad respecto de la influencia del entorno.

Luhmann (1998) expone que la unidad es insostenible ante la división, que nos encontramos situados en la diferencia y no en la unidad. Las paradojas no son sólo 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 una lectura crítica, sino constructivista, donde el observador, el estudioso, es quien establece las condiciones de demarcación de los denominados sistemas sociales. En este sentido, la racionalidad, para Niklas 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 autoipoiesis en condiciones cada vez más incrementables, 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: 128).

En este contexto es donde se alumbran las nuevas acciones públicas que pretenden significar que es en la persona singular en donde se sitúa la atención pública, cada mujer y cada hombre constituye el centro de la acción política. Este cambio en el sentido de la vida política, mejor dicho, esta profundización en su significado, se ha producido a la par de una reflexión sobre el sentido y las bases del Estado democrático, misma 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 el pulso del Estado democrático y fortalecerlo significa, entre otras cosas, recobrar para el Estado los principios de su funcionalidad

básica, expresados 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, es la finalidad y naturaleza de la administración pública.

Actualmente, el Estado presenta cotidianamente indicios de un colapso, ha sido incapaz de responder al egoísmo de las clientelas, que él mismo ha cultivado y alimentado. La revaloración del espacio público es tarea primordial. La denominada reforma del Estado cívico es una exigencia ineludible impuesta por el fracaso de una concepción financiera del Estado.

## COMENTARIOS FINALES

Pese a las nuevas realidades presentadas, el Estado continúa residiendo en el corazón de la teoría política occidental, ya que éste se constituye como la organización que permite la participación y representación política por excelencia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En México, Ricardo Uvalle, Luis Aguilar y Enrique Cabrero son algunos autores que asumen la discusión sobre el tema. Para Ricardo Uvalle (1997; 2013), el Estado es una institución, como producto de la creación humana es perfectible, toca a la sociedad establecer los equilibrios necesarios para posibilitar su función

El curso de acción de la administración pública en el siglo XXI tiende a estar caracterizado por una disminución en la centralidad de los recursos, de lo público y un aumento de lo administrativo. En buena medida, la administración pública tendrá que instituir espacios públicos, donde converjan agentes institucionales provenientes de la sociedad civil interesados, de igual manera, en la resolución de un problema público. La permanencia de la administración pública dependerá de cómo haga frente a dos peligros: en primer lugar, el de los excesos de precisión; en segundo lugar, el de los excesos de generalización. Hay condiciones para que la administración pública

y toda acción de gobierno se constituyan en una acción pública, en espacios públicos institucionalizados del Estado, donde confluyan esfuerzos gubernamentales, públicos, privados y sociales, para resolver una problemática determinada. Con lo expuesto, todo apunta a plantear que la búsqueda de una conciliación entre el Estado y la administración pública será la búsqueda de una conciliación entre las transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural u organizacional, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones. En particular, a asignaciones más eficientes, a definiciones y garantías más seguras de los

fundamental, la de posibilitar el bien común. En este sentido, la administración pública es una institución que se encuentra en una profunda transformación, en intensos arreglos institucionales, con el ánimo de hacer frente a la ciudadanización de las funciones gubernamentales. El Estado ha perdido el monopolio de lo público, el caos de las diversas ópticas de lo público se orienta a replantear el papel y atribuciones del Estado, para solucionar, a través del aparato administrativo público, los grandes problemas actuales. Para Luis Aguilar (1982; 2013) el Estado es social, se estructura y funciona como administración del bienestar, el riesgo que corre es que su contraparte, la administración como razón práctica-política-moral, se sustituya por una razón técnico-administrativa, que la burocratización aumente sin control social. El Estado ha vivido y vive una tensa oscilación entre el derecho racional y el espíritu-cultura nacional, oscilación que aparece en tiempos de conflicto social. Las reformas político-administrativas al nivel de régimen, es decir, las reformas a la administración pública como régimen, son la forma en que se pretende resolver el conflicto social. La conciliación entre el Estado y la administración pública se establece cuando se recupera un proyecto nacional, el cual fue traicionado por el ejercicio gubernamental o por las acciones administrativas. Finalmente, para Enrique Cabrero (2010; 2013), el Estado es un conjunto de organizaciones, el propósito de éstas es la búsqueda de la conciliación entre los intereses públicos y privados. La administración pública es la herramienta que instrumenta una gestión pública y privada, para hacer eficiente las acciones del propio gobierno, la administración pública ante la modernidad se constituye en un vínculo entre el Estado y la sociedad; por medio de la interacción público-privado se logra conjuntar las racionalidades técnicas y políticas, entendidas como aquellas racionalidades que motivan al aparato ejecutivo, estratégico y operativo, para satisfacer las necesidades e intereses de los diversos grupos sociales, a través de su inclusión en el proceso de toma de decisiones.

derechos de propiedad y a un sistema legal fuerte y estable para el ciudadano.

El individuo es el centro de análisis de las corrientes que sustentan la reflexión liberal del Estado. A su vez, son dos las doctrinas individualistas que justifican y explican la existencia del Estado, por un lado, la Deontología, como una doctrina que justifica el fin último de las cosas, piensa en el deber ser de las normas morales, piensa en el deber ser de las organizaciones. Esto permite un enraizamiento de la acción moral en la naturaleza del hombre, lo que le da un sentido desde ella; el inconveniente más claro es el conflicto entre los bienes que los distintos individuos se proponen y que difícilmente pueden llevar a una conciliación. Los supuestos deontológicos salvan la contradicción de propuestas individuales de bien, pero desligan lo moral del concepto de vida buena, sea individual o política, considera que una acción será siempre correcta o incorrecta en determinadas circunstancias, fueran cuales fueran las consecuencias.

Una segunda doctrina es la Teleología, ésta supone que la corrección o incorrección de las acciones está siempre determinada por su tendencia a producir ciertas consecuencias intrínsecamente buenas o malas. Los argumentos teleológicos se ocupan en discernir qué es el bien no-moral, antes de determinar el deber, y consideran como moralmente buena la maximización del bien no moral.

La Deontología es la base axiológica del Contractualismo, mientras que la Teleología

es la fuente del Utilitarismo, éste a su vez del Pragmatismo. El fundamento de la distinción es la atención a las consecuencias. Una teoría fundamentada deontológicamente es contractualista o constitucionalista; teleológicamente es utilitarista. El pensamiento de Juan Jacobo Rousseau (1997), Montesquieu (1906) y John Stuart Mill (1969) son un claro ejemplo de ello.

La administración pública, asociada con la Deontología, es diferente de la administración privada, relacionada con la Teleología; la primera, como administración del Estado, se relaciona con la universalidad del Estado, en tanto que la segunda lo hace con el interés privado de los organismos de la sociedad civil. La diferencia sustancial es patente: al relacionar al Estado y a la sociedad, la administración pública concreta en actos particulares la universalidad del Estado; mientras que la administración privada, interna a la sociedad civil, mantiene la particularidad inherente al interés privado en el seno mismo de la sociedad civil. 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, el gasto público y la burocracia no tienen sentido si no es como instrumentos 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.

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 atmosfera adecuada para los desarrollos libres de los ciudadanos y de las asociaciones, sino en una concepción estática que privará al cuerpo social del dinamismo necesario para liberarse de la esclerosis y conservadurismo que acompaña a la mentalidad de los derechos adquiridos.

Las prestaciones y los derechos tienen un carácter dinámico que no puede quedar a merced de mayorías clientelares, anquilosadas, sin proyecto vital, que podría convertirse en un cáncer de la vida social. 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, el sentir social, el de la gente. Bien entendido, ese encuentro no puede ser resultado de una pura adaptabilidad 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 administradores por gestores económicos. La exploración social, como conjunto de técnicas para conocer 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 a la acción pública.

La denominada gobernanza y gobernanza democrática es una revaloración del Estado del bienestar, Estado providencia o Estado socialmente necesario de derecho, ya que pretenden revalorarse los mecanismos productores de solidaridad y legitimidad. La reflexión de la gobernanza se acerca a los trabajos de la filosofía política normativa, se alinea a la controversia sobre la justicia social, las necesidades, los derechos y la responsabilidad estatal, a una sociedad justa e igualitaria. Pretende respirar en el relieve de John Rawls (1997), Robert Nozick (1990) y Amartya Sen (2012).

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, Luis (1982), *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP.
2. Aguilar Villanueva, Luis (2013), *El gobierno del gobierno*, México, INAP.
3. Alcántara Sáez, Manuel (2011), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE.

4. Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE.
5. Barzelay, Michael (2003), *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, FCE.
6. Berman, Marshall (1988), *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México, Siglo XXI.
7. Cabrero Mendoza, Enrique (2013), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
8. Cabrero Mendoza, Enrique (comp.) (2010), *Administración pública*, México, Siglo XXI.
9. Habermas, Jürgen (1990), “Modernidad versus posmodernidad”, en Josep Picó (comp.), *Modernidad y posmodernidad*, México, Alianza.
10. Habermas, Jürgen (1993), *Teoría y praxis*, México, Rei.
11. Habermas, Jürgen (2000), *Perfiles filosóficos-políticos*, Madrid, Taurus.
12. Habermas, Jürgen (2008), *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Katz Ediciones.
13. Helem, Dieter (1989), *The economics border of the State*, Oxford University Press.
14. Keynes, John (1984), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.
15. Kliksberg, Bernardo (1992), *Rediseñando al Estado en América Latina*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD).
16. Luhmann, Niklas (1997a), *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*, Barcelona, Paidós.
17. Luhmann, Niklas (1997b), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México, Universidad Iberoamericana-Anthropos.
18. Luhmann, Niklas (1998), *Teoría de los sistemas sociales*, México, Universidad Iberoamericana.
19. Lyotard, Jean-Francois (1990), *La condición posmoderna*, México, Rei.
20. Lyotard, Jean-Francois (1999), *La posmodernidad*, Barcelona, Gedisa.
21. Marshall, Thomas Humphrey (1997), “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, Madrid.
22. Marshall, Thomas Humphrey y Tom Bottomore (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.
23. Mill, John Stuart (1969), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrero Hermanos.
24. Montesquieu (1906), *El espíritu de las leyes*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez.
25. Nozick, Robert (1990), *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE.
26. Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, CNCA-Alianza.
27. Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika.
28. Osborne, David y Ted Gaebler (2002), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.

29. Pampel, Fred y John, Williamson (1989), *Age, class, politics and the welfare state*, New York, Cambridge University Press.
30. Peters, Guy (1999), *La política de la burocracia*, México, FCE.
31. Pimenta Carlos, César (1994), “Aspectos resentes da orgaanizacao e das poitticas de modernizacao da funcao pública federal”, *Revista de Administracao Pública*, Río de Janeiro, núm. 28, abril.
32. Przeworski, Adam (1990), *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza.
33. Rawls, John (1997), *Teoría de la justicia*, México, FCE.
34. Rosanvallon, Pierre (2007), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
35. Rose, Richard (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, INAP.
36. Rousseau, Jean-Jacques (1997), *El contrato social*, Barcelona, Altaya.
37. Sartorius, Nicolás (dir.) (2010), *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*, Madrid, Fundación Alternativas.
38. Sen, Amartya (2012), *La idea de la justicia*, México, Taurus.
39. Uvalle Berrones, Ricardo (1997), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM-UAEM.
40. Uvalle Berrones, Ricardo (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, UNAM.
41. Vázquez García, Rafael (ed.) (2011), *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*, España, Universidad de Granada.
42. Weber, Max (1998), *Economía y sociedad*, México, FCE.
43. Wolfe, Alan (1990), *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.