

00463
5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

GERENCIA SOCIAL:
UN TESTIMONIO DE RACIONALIDAD
GUBERNAMENTAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

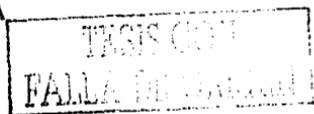
ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

A





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Miguel, Jorge, Audrey y Martha con Amor

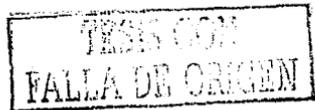
*A Susana, Guadalupe Z. y Rolando Martínez
Que en vida dieron muestra de solidaridad a
sus semejantes*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

Al doctor Ricardo Uvalle por su apoyo en mi formación académica, pero sobre todo por su amistad. Al honorable sínodo, doctores: Sara Gordon, Gerardo Torres, José Juan Sánchez y en especial a Cristina Puga, quien me forjó por el camino del bien.

A mi padrino Gabriel Campuzano, por todo.



INDICE

Introducción	Pág 1
Capítulo 1. Origen y trayectoria de la racionalidad estatal	7
1.1. La formación de la racionalidad estatal	8
1.2. La racionalidad gubernamental	14
1.3. Hacia una nueva racionalidad gubernamental	22
1.4. Racionalidad gubernamental y Razón de Estado	27
Capítulo 2. La evolución del Estado moderno y la administración Pública	36
2.1. El Estado Liberal	36
2.1.1. Antecedentes del Estado liberal	36
2.1.2. características del Estado liberal	40
2.2. El Estado del bienestar	46
2.2.1. Antecedentes del Estado del bienestar	47
2.2.2. El bienestar estatizado	52
2.2.3. La crisis estructural del Estado de bienestar	57
Capítulo 3. La reforma del Estado	68
3.1. El contexto	68
3.2. Objetivos de la reforma estatal	72

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

D

3.3 La reforma del Estado en el orden económico	78
3.4 La reforma del Estado y reforma del gobierno	80
3.5 Reforma del Estado y gestión pública	85
3.5.1 Gestión pública y participación social	88
Capítulo 4. Gerencia social y racionalidad gubernamental	96
4.1. Objeto de la gerencia social	97
4.2. Premisas de la gerencia social	99
4.3. Gerencia social y participación comunitaria	112
4.4. Gerencia social y racionalidad gubernamental	120
4.5 Restricciones para el desarrollo de la gerencia social	124
Capítulo 5. Conclusiones	126
Bibliografía	130

E

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

El análisis del Estado, el gobierno y la administración pública contemporáneos, significa situarse en nuevos paradigmas, los cuales tienen por objeto replantear las concepciones sobre lo público. El proceso de transformación del Estado moderno ocasiona que el objeto de estudio a analizar, tienda a convertirse en nuevos elementos de investigación.

El conocimiento científico nos sitúa en nuevas formas para comprender la realidad que cambia vertiginosamente; así el avance tecnológico se caracteriza por la rapidez en que acelera los procesos sociales, va generando cambios tanto en las ciencias exactas como en las sociales, que transforma de fondo el conocimiento; en este sentido, el estudio de los fenómenos actuales puede darse desde diversas perspectivas científicas y metodológicas.

El Estado y la sociedad están inmersos en este proceso de transformación, donde la interrelación entre ambos provoca que su estudio tienda a modificarse rápidamente. Este cambio que se da a nivel mundial, obliga al análisis de las nuevas relaciones y condiciones que se han originado por este fenómeno. Sin embargo, dicho estudio es un campo amplio que, para fines de investigación es importante especificar.

La verificación empírica de los objetos de estudio que sustentan los paradigmas para el análisis y estudio de la administración pública, representa un elemento impostergable, a fin de llevar a cabo propuestas tendientes a mejorar la función pública. Es, en este sentido, que la presente investigación tiene por objeto analizar y explicar una de las tecnologías gubernamentales derivadas del actual proceso de reestructuración estatal: la gerencia social.



La gerencia social es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales modernos, incorporando a la ciudadanía en dicho proceso.

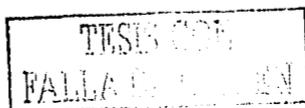
Para fines de investigación analizaremos la gerencia social desde la perspectiva de la racionalidad gubernamental.

La racionalidad gubernamental ha sido una de las bases para el desarrollo de la sociedad moderna. Se gesta durante el Renacimiento como resultado de los avances técnicos y el rompimiento con las ideas religiosas de la Edad Media e influye en la estructuración del Estado moderno, que tiene como objeto ser garante del desarrollo de la economía en el ámbito de la sociedad moderna. Es a través de la racionalidad técnico-instrumental donde se localizan las líneas para el progreso de la sociedad y el Estado.

El Estado moderno en su versión liberal, tiene entre otras funciones, regular los desequilibrios en las relaciones de producción, para evitar que la sociedad se consuma con el impacto de los conflictos. El gobierno cumple las funciones básicas para ser garante del desarrollo del capitalismo, sin embargo cada vez abarca más espacios del ámbito privado con la finalidad de coadyuvar al desarrollo del mercado. En el último periodo del siglo XIX su intervención se vuelve impostergable, sobre todo en lo concerniente a la seguridad social.

En este contexto la crisis de 1929, demostró que la autorregulación del mercado es un mito, por lo cual fue necesario buscar nuevas relaciones institucionales tendientes a revertir el estancamiento de la economía.

Ante la crisis, la mayoría de los países de Occidente deciden adoptar el Estado de bienestar como modelo de desarrollo, el cual tiene diversas características: como



planificador, empresario e institución benefactora. Este último elemento será la base para la estabilidad social requerida para el desarrollo de la sociedad moderna.

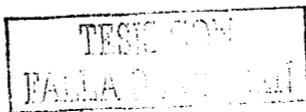
En el Estado de Bienestar, la racionalidad gubernamental se desarrolla a niveles amplios, ya que es la base para un Estado administrador que interviene en la esfera económica y social.

Su desarrollo trae consigo un crecimiento económico por varias décadas; sin embargo, su evolución tiene contradicciones, dando como resultado la aparición de una de las mayores crisis del capitalismo. Dicha crisis pone de manifiesto una serie de críticas al Estado, donde se le caracteriza como ineficiente e ineficaz, ya que no cumple con el bienestar de la sociedad; por el contrario, al politizar las demandas, trae como resultado un Estado "obeso" que obstaculiza su desarrollo, provocando su desgaste desde la década de los setenta del siglo pasado; así el Estado de bienestar ingresa a procesos de declive.

Por ello, la aparición de nuevos actores sociales como las ONG's a partir de la década de 1980, es la respuesta a la imposibilidad de satisfacer por parte del Estado las necesidades integrales de la sociedad.

En este escenario, la sociedad civil va adquiriendo un papel preponderante en los asuntos públicos; donde la organización de los sectores de la sociedad provoca que la relación con el Estado cambie profundamente, formándose vías alternas para tener un lugar en la vida de lo público.

En consecuencia, la conjugación de la racionalidad técnico-instrumental y una racionalidad sustantiva, se manifiesta en el actual proceso de reestructuración estatal. La crisis de la racionalidad-instrumental, pone de manifiesto que el establecimiento de parámetros técnicos-burocráticos para administrar lo público, no es ya la base del



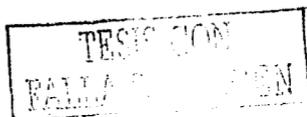
desarrollo social. Los valores y postulados de la solidaridad, elementos de la racionalidad sustantiva se integran a la función pública, considerando a la participación ciudadana como un factor determinante en los asuntos públicos. Este cambio es parte del proceso de la reforma estatal que se está llevando a cabo en varios países.

Las reglas, la obligatoriedad, la impersonalidad y la centralización van dando paso a modelos más flexibles tendientes a responder a las transformaciones que se suscitan en la sociedad; a través de una gestión pública dinámica, donde la participación de los ciudadanos en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, hacen que la función gubernamental no dependa solamente de la acción estatal, sino que tienda a la democratización de la vida pública.

La política social en el contexto actual requiere de cambios profundos; por ello la utilización de recursos cada vez más restringidos, hacen necesario buscar nuevas tecnologías gubernamentales tendientes a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad de manera eficiente. En este contexto emerge la gerencia social. Su aplicación se da tanto en las políticas sociales de corte universal como focalizadas; plantea el redimensionamiento de las dependencias encargadas del sector social, incorporando técnicas, procedimientos y diseños organizacionales modernos.

La gerencia social es una tecnología que involucra a la sociedad civil para establecer nuevos procesos de gestión pública. De este modo implica la participación ciudadana como base para su desarrollo, lo cual trae consigo una democratización en las acciones del gobierno y por ende un mayor grado de legitimidad.

La gerencia social establece como premisas: la eficiencia, la valorización de los ciudadanos, la descentralización, la innovación y la participación comunitaria, los cuales tiene como objeto una integración dinámica entre Estado y sociedad.



En este sentido, la gerencia social es un testimonio de la racional gubernamental en el contexto actual, al involucrar los postulados tanto de la racionalidad técnico – instrumental como la promoción y difusión de la solidaridad, la cooperación, la responsabilidad, el bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones y la erradicación de la corrupción. Contribuye al desarrollo de valores democráticos. Sin embargo, como parte de un proceso de conformación reciente, tiene ante sí una serie de restricciones que impiden su desarrollo. En suma, esta tecnología gubernamental tiende a vigorizar el espacio público.

Estructura de la investigación:

Para fines de exposición, la investigación se divide en cinco capítulos. En el primer capítulo titulado, *"Origen y trayectoria de la racionalidad estatal"*, se estudia la importancia de la racionalidad gubernamental en la evolución del Estado moderno. La conformación de la racionalidad se deriva de un proceso histórico que va sentando sus bases durante el absolutismo, para desarrollarse en la ilustración, sin embargo el proceso dinámico de la sociedad va cambiando sus preceptos, para situarla en el ámbito de lo estatal, en la conjugación de la racionalidad instrumental y la sustantiva. Asimismo se estudia cómo la racionalidad gubernamental se desenvuelve en un contexto dinámico, respondiendo a los cambios que se dan en la relación entre Estado y sociedad civil, considerando su importancia en la razón de Estado.

En el segundo capítulo, *"La evolución del Estado moderno y la administración pública"*, se estudia la evolución del Estado moderno como base para el progreso de la humanidad. Se analizan los orígenes que lo definen, teniendo sus raíces en el

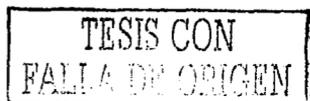
Renacimiento, donde a través de un rompimiento con las concepciones religiosas, se desarrolla hasta transformarse en Estado liberal, enfocando el estudio de cómo administra las contradicciones sociales, resultado de un desequilibrio en las relaciones de producción. Asimismo, se presenta la conformación, desarrollo y declive del Estado de bienestar.

En el tercer capítulo, "*La reforma del Estado*" se estudia el proceso de reforma estatal, así como el cambio institucional que se da a través de nuevas formas de actuación, donde el Estado dejará de ser el principal protagonista del desarrollo económico y social para dar pauta a una interrelación cada vez mayor de la sociedad en los asuntos públicos. Se analiza la importancia de la gestión pública en este contexto.

El cuarto capítulo, "*Gerencia social y racionalidad gubernamental*" tiene por objeto presentar la importancia de esta tecnología gubernamental, la cual tiene como finalidad hacer más eficiente la actuación del gobierno en la aplicación de la política social.

En este capítulo se analiza la relación entre gerencia social y racionalidad gubernamental, haciendo énfasis en la importancia del cambio de la administración pública tradicional a una nueva concepción de la actuación del sector público, donde la participación ciudadana es el elemento más conspicuo en el renacimiento de las energías públicas y sociales. La parte final del capítulo tiene por objeto analizar las restricciones que impiden el desarrollo de la gerencia social.

Por último, se presenta el quinto capítulo "*Conclusiones*", donde se definen reflexiones y análisis en torno a la nueva relación Estado- sociedad, que en el contexto de la racionalidad gubernamental se erige la gerencia social.



Capítulo 1. Origen y trayectoria de la racionalidad estatal

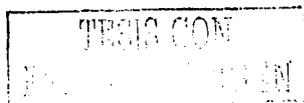
A fin de analizar el desempeño de la administración pública en la actualidad, es importante conocer las bases teóricas e históricas en que se desarrolla¹. Una de estas es la racionalidad estatal, entendiendo para fines de la investigación, la utilización eficiente y eficaz de los recursos con los que cuenta el gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad.

La satisfacción de esas necesidades, trae consigo una mayor gobernabilidad. La racionalidad estatal se traduce en los actos de gobierno, es dinámica, porque responde al desarrollo del Estado y la sociedad civil.

Para comprender la importancia de la racionalidad estatal, se deben analizar sus orígenes, su desarrollo y su interacción en el desarrollo de la racionalidad gubernamental, así como su relación con la razón de Estado, con la finalidad de vincularla con una de las tecnologías² gubernamentales que en la actualidad está

¹ "El concepto de administración pública es un concepto contingente que varía a través del tiempo en un proceso acumulativo de significados y en un proceso sustitutivo de vigencia predominante de acepciones o paradigmas. Paralelamente al cambio de significados y de paradigma, los aspectos que se resaltan como sustantivos de la administración pública también son diferentes. En consecuencia, los conceptos de administración y de público son distintos de acuerdo al papel social que se le reconoce al Estado y a las relaciones del Estado y la sociedad". Rafael Bañon, "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales". En Rafael Bañon y E. Carillo, *La nueva administración pública*, México, Alianza Universidad, 1999. p. 33.

² "La noción de tecnología que es funcional y operativa es la de Popper. Para él, la tecnología eficaz es aquella donde se procede a la manera de un ingeniero social, el cual (...) no se plantea ningún interrogante acerca de la tendencia histórica del hombre o de su destino, sino que lo considera dueño del mismo, es decir, capaz de influir o modificar la faz de la tierra. El ingeniero social no cree que estos objetivos nos sean impuestos por nuestro marco histórico, sino por el contrario, que provienen de



tomando importancia, nos referimos a la gerencia social, objeto de estudio de la presente investigación.

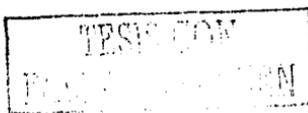
En el presente capítulo se analiza el origen de la racionalidad estatal, como base del desarrollo de la racionalidad gubernamental, para posteriormente estudiar la relación que tiene con la razón de Estado.

1.1. La formación de la racionalidad estatal

Analizar el concepto de racionalidad nos involucra en una problemática, la mayoría de las veces difícil de explicar. El mismo término nos conduce a comprender su grado de complejidad, ya que este concepto suele aplicarse en nuestra vida cotidiana, en las decisiones políticas, administrativas, creencias y valores, entre otros. Para algunos es racional, lo que para otros es irracional³, "a pesar de este importante papel, no hay claridad que sería deseable sobre la noción de racionalidad, ni sobre el significado correcto de sus múltiples acepciones, quizá ni siquiera sobre lo que tienen en común todos sus usos y aplicaciones, si tal es el caso."⁴

nuestra propia elección, o creación incluso, de la misma manera en que creamos nuevos pensamientos, nuevas obras de arte, nuevas casas o nuevas máquinas(...) el ingeniero social toma como base científica de la política una especie de tecnología social". Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Paidós, 1991. p. 36-37 citado por Ricardo Uvalle B., *Los nuevos derrotados de la vida estatal*, México, INAP, 1997. p. 105.

³ Rosa María Ramírez, retomando el pensamiento de Marcuse, afirma " Los derechos y libertades vitales al comienzo de la sociedad industrial se debilitan, perdiendo su racionalidad y contenidos tradicionales. En las sociedades 'subdesarrolladas' donde las necesidades más urgentes están lejos de ser satisfechas, el peso de las tradiciones, costumbres y condiciones pretecnológicas y preburguesas ofrecen una fuerte resistencia a los procesos de racionalización. De ahí que en estas condiciones el progreso técnico requiera de la destrucción de los valores tradicionales, puesto que en la sociedad capitalista dominan los procesos que aparecen como equivalentes, por ejemplo, la justicia, el intercambio de mercancías la libertad (Marcuse)". (1968:68). *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, Núm. 21, enero-abril 2000, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM p. 58.



Para fines de la investigación entendemos a la racionalidad como la capacidad del hombre para calcular, prever y controlar o influir en el contexto exterior, esta es resultado de un proceso de secularización, donde la ciencia sustituye a los canones religiosos para su desarrollo.

La racionalidad también es entendida como el conjunto de acciones, normas, tradiciones y valores que sostienen a cada una de las formaciones culturales y es poseedora de un valor propio.⁵

Mientras que el racionalismo lo consideramos en sentido de método, el cual presupone un cúmulo de capacidades de reflexión y se encuentra dirigido al dominio del mundo, explicándose en la distinción de una formación cultural a otra.⁶

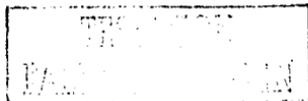
El desarrollo de la racionalidad la situamos en Occidente⁷, donde se manifiesta en los siguientes aspectos: en la *ciencia*, a través de la fundamentación matemática y el método experimental; en la *teoría del derecho*, por medio del derecho positivo a través de una doctrina jurídica racional; en el *arte* con la utilización de elementos racionales,

⁴ León Olivé (compilador), *Racionalidad*. México, siglo XXI, 1998. p.9.

⁵ "En esta perspectiva de análisis, el origen de la cultura occidental iría de la mano con el tipo específico de racionalismo que se caracteriza por contener ciertos elementos que lo impulsan a un dominio y formalización crecientes en los campos de actividad en los que se desarrolla: lo mismo en el arte que en la ciencia, en la política que en la milicia, en lo económico que en lo jurídico. Eleazar Ramos Lara, *Racionalidad y desencanto del mundo en Max Weber*, México, Mc Graw hill, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000. p. 14.

⁶ "Se refiere al proceso de racionalización que emprenden los pensadores de todas las culturas en la búsqueda del logro metódico de un fin determinado, dado en la práctica, lo que permite aumentar el dominio técnico de la realidad mediante cálculos cada vez más precisos de medios adecuados" Ibid. p. 18.

⁷ "En la reconstrucción del debate acerca de la racionalidad como signo y consigna de la cultura moderna, Max Weber es indudablemente una de sus postas más decisivas. No simplemente por que a él debemos estudios históricos y sociológicos pioneros sobre el proceso de configuración del "racionalismo específico y peculiar de la cultura occidental". Ni sólo porque nos ha ofrecido un concepto del racionalismo occidental, que ha sido polémicamente calificado, a partir de la Escuela de Frankfurt, como racionalidad instrumental". Luis Aguilar Villanueva, *En torno del concepto de racionalidad de Max Weber*, en León Olivé, Op. Cit. p.76.



por ejemplo del pentagrama en la música; en la *educación univesitaria*, con el establecimiento de la sistematización racional del conocimiento por medio de especialidades científicas; en la *administración estatal*, a través de la formación de funcionarios públicos especializados; en la *conformación del Estado*, por medio del establecimiento de las Constituciones, donde la aplicación de la ley se da a través de reglas positivas racionales y con el *desarrollo del capitalismo*, a través del cálculo del capital para medir el grado de ganancias.⁸

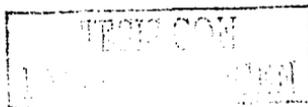
La formación de la racionalidad estatal en Occidente es el resultado del desarrollo de las relaciones capitalistas que se gestan durante el absolutismo. Tiene su manifestación más amplia durante el Renacimiento; en este período emerge para garantizar, desde lo político y lo administrativo, su independencia de la sociedad. De ahí que el Estado tenga una base histórica que determina su razón de ser, en cuyo contexto se desenvuelve su soberanía; sobre todo respecto al mantenimiento del poder⁹.

Es a partir del Renacimiento cuando la sociedad capitalista tiene un amplio desarrollo, tomando como base la racionalidad¹⁰. El conocimiento científico es el elemento clave en la conformación de una nueva sociedad, que rompiendo con las ideas religiosas y de

⁸ Ibid. pp. 3-5.

⁹ "Una vez que son derrotados los poderes feudales hasta conseguir la centralización del poder en favor del Estado, se llega a la etapa que permite el desenvolvimiento pleno del poder estatal. Es entonces, cuando la ciencia de la policía se encarga de diseñar proyectos de vida y de plasmarlos en el seno de la sociedad civil. La ciencia de la policía, como producto intelectual, es elemento consustancial al igual que la razón de Estado, de la vida del Estado absoluto". Ricardo Uvalle Berrones, *Los Nuevos Derrotados de la acción estatal*, Op. Cit. p.28.

¹⁰ "El proyecto ilustrado del uso de la razón quedaba articulado con el programa de modernidad que posibilitaría su concreción y que va generando desde sus propias contradicciones o aporías que se diluya dicho proyecto. La realización de la razón como tal, se convierte en un proceso de racionalización social en el cual domina un tipo de racionalidad, la instrumental, que conolizará el mundo bajo el dominio del capital y el poder. Este es el caso del capitalismo y los procesos de modernización. De ahí que la discusión sobre la razón se transmute por el de racionalidad. Rosa María Ramírez Martínez, Op. Cit. p.53.



servidumbre son muestra de ello. Un representante de este cambio, es sin duda Rene Descartes.¹¹

Es en esta fase donde la aplicación del método experimental, se convirtió en el principal paradigma para el desarrollo de la humanidad, la observación y la experimentación ocupan un lugar importante en la producción y estructuración del conocimiento, así como en su evidencia y comprobación. En particular, la experimentación es un recurso que alimenta de manera determinante el trabajo de investigación y permite multiplicar el horizonte científico "La elevación del experimento como tal a principio de la investigación es, sin embargo, obra del renacimiento."¹²

Este proceso trae consigo una nueva concepción del hombre y de la misma sociedad, creando a su vez una nueva organización política: el Estado moderno.

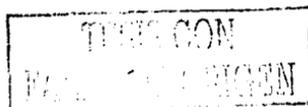
El Renacimiento se caracteriza por el desarrollo de los avances científicos que influye en la conformación del Estado moderno. La actuación de los hombres en sociedad se da a partir de actos racionales. "Construido selectivamente a partir del capitalismo industrial y del Estado constitucional, el concepto de racionalidad pretende haber capturado lo propio y original de la sociedad occidental moderna".¹³

¹¹ "Un exponente de lo señalado es Descartes quien, con su duda metódica formula las reglas que dan vida al racionalismo moderno. Ello explica por qué la razón viene a ser en la plenitud del Renacimiento, el medio para dilucidar la veracidad o falsedad de los hechos.

Para Descartes, la obtención del conocimiento puede conseguirse con la aplicación de cuatro reglas que son: "1... no recibir como verdadero lo que con toda evidencia no reconociese como tal, evitando cuidadosamente la precipitación y los prejuicios, y no aceptando como cierto sino lo presente a mi espíritu de manera tan clara y distinta que acerca de su certeza no pudiera haber la menor duda; 2. la división de cada una de las dificultades con que tropieza la inteligencia al investigar la verdad, en tantas partes como fuera necesario para resolverlas; 3. ordenar los conocimientos empezando siempre por los más sencillos, elevándose por grados hasta llegar a los más compuestos, y suponiendo un orden en aquellos que no lo tenían por naturaleza y 4 ... hacer enumeraciones tan completas y generales, que me dieran la seguridad de no haber incurrido en ninguna omisión". Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros...*, Op. Cit. P. 25

¹² *Ibid.* p. 23.

¹³ Luis Aguilar Villanueva, Op. Cit. P. 81.



Este acontecimiento se gesta básicamente en la Europa de los siglos XVII y XVIII. El rompimiento con las relaciones feudales de producción, trae consigo el inicio de la separación entre el Estado y la sociedad. Dicho proceso de asimilación del poder político por parte del Estado da nacimiento al Estado moderno.¹⁴

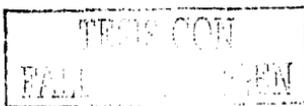
Es durante la consolidación del Estado moderno cuando el mercado tendrá un auge sin paralelo; este al igual que el Estado tendrá su base de desarrollo en la racionalidad. En palabras de Luis Aguilar:

Racionalidad quiere decir principal y esencialmente *cálculo, calculabilidad* en el actuar. La economía de mercado organizada políticamente en estado constitucional es intrínsecamente una sociedad calculable por entero, en el sentido preciso de que en ella, debido a los *principios* de organización de su conocimiento y comportamiento, es posible calcular de antemano los fines que son realizables (y la magnitud de las consecuencias que resultan de su realización) a través de y con base en la causalidad propia de los *medios* que, por lo demás, son en principio disponibles y accesibles para todos.¹⁵

Así, el Estado y el mercado evolucionarán a través de elementos racionales. El principio de *organización* será la base de su desarrollo. Todo es calculable, en el mercado será por medio de formulas cuantitativas que se reflejará en el aspecto monetario. En este sentido, se conjugan tres elementos que son la base para el desarrollo del capitalismo: "la ciencia (tecnología), el derecho y la moneda. Estos tres

¹⁴ Nuria Cunill Grau, afirma al respecto " Este proceso de asimilación del poder político- el Estado- al poder público lo que es de interés común- y su consecuente justificación, es el tema que recorre las diferentes doctrinas políticas denominadas *iusnaturalistas* que se desarrollan desde inicios del siglo XVII hasta fines del siglo XVIII. El modelo, aunque abarca teóricos que propugnan distintos tipos de regimenes, e incluso de valores, se caracteriza por un intento de construir una teoría racional del Estado, asumiéndolo como un artefacto acordado- contractualmente- por los hombres para eliminar los defectos del estado de naturaleza (inseguridad, inestabilidad, aislamiento, etc..) pero a la vez para preservarlo dado su carácter de sede de los derechos individuales- naturales-, particularmente de la propiedad y seguridad". Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público, a través de la sociedad*, Caracas, CLAD, 1998, p. 27.

¹⁵ Luis Aguilar Villanueva, Op. Cit. P. 82.



principios han logrado traducir y reducir todos los componentes de la producción e interacción social general a unidades de un mismo valor unívoco y homogéneo, permitiendo así el cálculo y control del mundo relevante para la existencia social".¹⁶

Por otra parte, la centralización política es el elemento clave para la configuración del Estado moderno, como forma de asegurar su poder a través de la instrumentación de mecanismos de control político, que se dan a través de la administración pública.¹⁷ "Así política y administración son dos potencias que el Estado tiene para gobernar y retener el poder, retención que exige habilidades políticas y destrezas administrativas para hacerlo con éxito".¹⁸

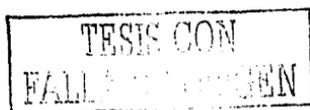
El Estado impulsa las relaciones capitalistas de producción, confiriéndole un poder que mantendrá para sí mismo. El Estado conserva su razón de ser, sobre cualquier poder. Es en esencia, la conservación de él mismo. De manera paralela es a través de la administración pública donde "el Estado se realiza, (...) al máximo (y esto es esencial a su concepto mismo) la 'separación' entre el cuadro administrativo (empleados u obreros administrativos) y los medios materiales de administración, de este punto arranca la más reciente evolución que, ante nuestros ojos, intenta expropiar a este expropiador de los medios políticos y por tanto también del poder político".¹⁹

¹⁶ Idem.

¹⁷ "El Estado absoluto de Europa, fase de transición necesaria entre el feudalismo y la Edad moderna: tal es el título general, algo simplista, pero aplicado a todas partes a la largo de tres siglos. A lo largo de ellos se formaría, por ejemplo, el 'absolutismo confesional' de Felipe II de España en el siglo XVI, para pasar luego al 'absolutismo cortesano' de Luis XVI de Francia en el siglo XVII, personificado en Federico I de Prusia, cerró esta evolución y preparó el camino que condujo del 'Estado absoluto' al 'moderno', de tal manera que éste pudo constituirse en un 'Estado de derecho' en el que un ejército permanente y una burocracia leal garantizaban, dentro y fuera de las fronteras, las conquistas de la Ilustración". Gunter Barudio, *Historia Universal siglo XXI, La época del absolutismo y la Ilustración 1648-1779*. México, siglo XXI, 1986. p.2.

¹⁸ Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros...* Op. Cit . p. 29.

¹⁹ Max Weber, *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza Editorial. 1973, p. 91.



La racionalidad estatal tiene sus bases en la utilización de manera eficiente y eficaz de los medios con que cuenta (en este caso la administración pública), para que a través de una actuación eficiente, logre dos objetivos: el primero un alto grado de gobernabilidad y en segundo lugar, coadyuvar al desarrollo del capitalismo. "Es la racionalidad formal-instrumental-respecto a fines la que ve a la obra en la economía capitalista, en el estado constitucional, en la administración pública, en las organizaciones sociales, en la ética profesional y crecientemente en ámbito de las decisiones privadas."²⁰

Otro elemento que permite la centralización del poder es, como bien apunta Weber, la monopolización de la violencia: "El Estado moderno es una asociación de dominación, con carácter institucional que ha tratado con éxito de monopolizar dentro de un territorio, la violencia física legítima como medio de dominación y que a este fin ha reunido todos los medios materiales".²¹

La racionalidad estatal tendrá su manifestación concreta, a través de la racionalidad gubernamental.

1.2. La racionalidad gubernamental

Es durante el absolutismo donde la racionalidad gubernamental se va conformando. En la etapa absolutista tiene su origen y desarrollo las Ciencias Camerales²². Dentro de este ámbito, surge la Ciencia de la Policía. A través de la aplicación de sus preceptos, se

²⁰ Luis Aguilar Villanueva, Op. Cit. p. 78.

²¹ Ibid. p. 92.

²² "El Cameralismo significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa ha sido racionalizada al efecto. El Cameralismo fue una tecnología administrativa, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública". Omar Guerrero, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1988. p. 3.



busca la utilización de los medios administrativos para satisfacer las demandas más elementales de la sociedad; que abarca desde los beneficios sociales, hasta el cuidado de las villas y ciudades.

En este sentido, " la ciencia de la policía (como) campo encargado de racionalizar la vida administrativa del Estado puede florecer en sus aspectos teóricos, conceptuales y de ejercicio profesional. "²³

Durante el Renacimiento la acción del Estado se va transformando. La complejidad del aparato público exige la especialización de funciones. A este respecto, Weber afirma,

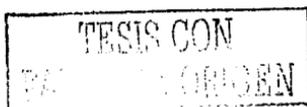
Toda empresa de dominación que requiera una administración continuada necesita, de una parte, la orientación de la actividad humana hacia la obediencia a aquellos señores que se pretenden portadores del poder legítimo y, de la otra, el de disposición, gracias a dicha obediencia, sobre aquellos bienes que, eventualmente, sean necesarios para el empleo del poder físico: el equipo de personal administrativo y los medios materiales de la administración.²⁴

La acción gubernamental requiere de la utilización de técnicas precisas, sustentadas en el cálculo y la manipulación, teniendo por objeto satisfacer las demandas de la sociedad. Para llevar a cabo tales acciones, es imprescindible contar con funcionarios públicos con un alto profesionalismo y ética de servicio. Sin estos componentes es imposible contar con un gobierno eficaz y eficiente, condición *sine qua non* para lograr una racionalidad gubernamental.

Una clase de funcionarios públicos es aquella en la que explica Weber, "suelen contarse especialmente a aquellos a quienes está atribuido el cuidado de la 'administración'

²³ Ricardo Uvalle Berrones, *La Teoría ...* Op. Cit. p. 28.

²⁴ Max Weber, Op. Cit. pp. 87-88.



interna en general; y otra clase de funcionarios es la de 'hacer política' de mantener el 'orden', es decir, las relaciones de dominación existentes."²⁵

Así, la racionalidad gubernamental se manifiesta en la diferenciación entre la política y la administración. La expropiación de los medios de violencia física por parte del político, hace de este la clave para el control de la sociedad. Al igual que el empresario expropia los medios de producción para el control económico. En este sentido,

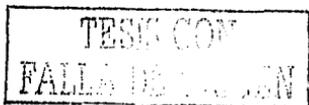
Además de la calculabilidad y controlabilidad del mundo natural y social, se requiere que existan las condiciones *subjetivas* del cálculo y del control. Este sujeto, aunque potencialmente es universal, se encarnó típicamente en la figura del empresario capitalista y del dirigente político del Estado. La aparición de estos dos sujetos protagónicos de la sociedad moderna, se debió principalmente, en el caso del empresario, a la expropiación/monopolización de los medios de producción y, en el caso del gobernante, a la expropiación /monopolización de los medios de violencia física y de la administración pública.²⁶

A través de la racionalidad gubernamental, el Estado se adapta a los cambios que se dan en la sociedad. La racionalidad significa gobernabilidad y es en la administración pública, donde los actos de gobierno se deben llevar a cabo eficientemente.

Todo el proceso histórico hace del Estado una maquinaria en constante evolución, adaptándose a todas las circunstancias y cambios que de una u otra forma ha logrado mantenerse a través del tiempo, estableciendo su razón de ser: el mantenimiento del poder.

²⁵ *Ibid.* p. 107.

²⁶ Luis Aguilar Villanueva, *Op. Cit.* p. 83.



Es el Estado en lo concreto donde se manifiesta su racionalidad, "el Estado se inserta en el contexto de una sociedad política llamada oligárquico-pluralista".²⁷ Es decir, donde la existencia de grupos organizados luchan por el poder político y donde el Estado se desenvuelve para mantenerlo.²⁸

Si consideráramos al Estado como "el ejercicio de un control sobre un territorio limitado por fronteras precisas; la presencia, al menos formal, de autoridades centrales; la distinción de los actores que la constituyen frente a las organizaciones llamadas privadas; y, claro está, el monopolio de la coacción y de la violencia legítima".²⁹ Entonces podemos considerar que su accionar, debe responder a las demandas y necesidades de los integrantes de ese territorio. La acción gubernamental debe darse siempre sobre los preceptos de la utilización eficiente y eficaz de los recursos con los que cuenta.

El gobierno tiene como ventaja la centralidad de sus decisiones ante la sociedad, "maneja los recursos, con más o menos fortuna, para satisfacer propósitos, y trata de ganar voluntades, o las constriñe. En suma, el Estado no existe jamás en sí, sino siempre bajo el ángulo de relaciones con otros actores".³⁰

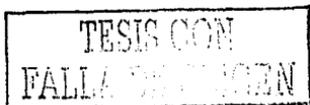
Cuando las demandas de un sector de la sociedad no es satisfecha se le exige al gobierno una serie de reformas político-administrativas tendiente a lograrlo, sobre todo cuando está en juego la estabilidad del régimen político. Es a través del *cálculo*, donde

²⁷ Jean G.Padiou, *El Estado en lo concreto*, México, Fondo de Cultura Económica., 1989. p. 12.

²⁸ "la forma del pluralismo-oligárquico reconoce como legítimos: I) la concurrencia de las ideas y de los intereses, tomando estas palabras en su más amplio sentido; II) el derecho de los individuos o de los grupos a emprender actividades colectivas, con el fin de crear organizaciones de toda clase para expresar o defender puntos de vista; III) la soberanía del ciudadano-individuo, dueño de otorgar o de negar su apoyo y su patrocinio, todo especialmente por medio elecciones, calificadas como 'luchas de las clases democráticas'". *Ibid.* p. 14.

²⁹ *Ibid.* p.13.

³⁰ *Ibid.* p. 16.



se analizan los acontecimientos más complejos de la sociedad con el fin de llevar a cabo la aplicación de medidas administrativas que logren el consenso de todos los grupos sociales.

El análisis del gobierno en su acción se debe llevar a cabo según Jean G. Padioleau, bajo una perspectiva de sistema de acción social donde se considera partícipe esencial de éste.³¹

En suma, la acción del gobierno es determinante para que el Estado mantenga el control político de la sociedad. El gobierno cuenta con una serie de recursos que son utilizados para llevar a cabo sus acciones en un entorno social cambiante:

1) Normativos: son los que "corresponden a las ideas, o los valores y a las normas y los dominios legítimos de actividades de los miembros de un sistema de acción; en particular, los recursos normativos establecen los derechos y las obligaciones de los actores".³²

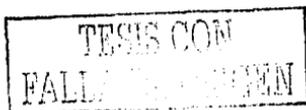
2) Coactivos: son aquellos que impiden u obligan a los individuos a realizar actividades que tiendan a desequilibrar "la armonía social".

3) Utilitarios: se caracterizan por ser unidades de medida para el intercambio de un bien o servicio.

³¹ "un sistema de acción social designa a los conjuntos más o menos organizados:

- I) actores (individuos, grupos, organizaciones);
- II) Comprometidos en situaciones cuyas características son más o menos coercitivas;
- III) Portadores de ideas e intereses;
- IV) que persiguen fines explícitos o tácitos; y para hacerlo.
- V) manipulan recursos y coacciones que se traducen en:
- VI) comportamientos significativos". Ibid. p. 17.

³² Ibid., p. 18.



4) Informativos: son objeto de manipulación que son utilizados cuando las circunstancias políticas lo requieren.

La utilización de estos recursos debe darse bajo un entorno de racionalidad, como eje para satisfacer las necesidades sociales y el mantenimiento del poder.

El Estado en su acción concreta, se basa en una agenda política, la cual "comprende el conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aún la intervención de las autoridades políticas legítimas".³³

La agenda política es la base para la acción de gobierno con relación al sistema social que se desenvuelve y tiene dos connotaciones: la primera que se le conoce como rutinaria, donde la acción del gobierno está dada sin ninguna circunstancia extraordinaria. Mientras que la otra se define como la agenda política contingente, donde "Los atributos de la novedad o de lo incierto singularizan a la agenda".³⁴

La agenda política contingente se forma cuando en el acontecer cotidiano aparece un problema que involucra a toda la sociedad en su conjunto. En este ámbito, dicho problema comienza a convertirse en tema de controversia, apareciendo toda una serie de movimientos sociales que involucran al Estado y en la cual se convierte en parámetro de la lucha política. El gobierno hace frente a las demandas sociales por medio de las acciones de la administración pública.

La acción del Estado en lo concreto se desenvuelve sobre el arte de la política. Padioleau lo sintetiza de la siguiente manera:

³³Ibid. p. 25.

³⁴Ibid. p. 27.



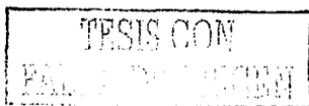
I) Las performances - para emplear un término de teatro de nuevos tranquilizantes: el gobierno recibe delegaciones; el primer ministro promete, según la expresión consagrada, ocuparse del problema; II) en la misma veta, es necesario mencionar las maniobras de figuración: los poderes públicos, frente a la agitación de los peripatéticos, nombran un 'Señor Prostitución', y las maniobras de creación organizacional: la cuestión femenina da nacimiento a secretarías de Estado o a nuevos ministerios.³⁵

Una de las formas de racionalidad gubernamental de carácter instrumental es la planificación del aparato publiadministrativo. La visión prospectiva es una de las mayores preocupaciones que tiene el Estado para mantenerse en el poder. Es por eso, que la utilización de técnicas precisas para dicho fin, es una de las funciones primordiales de la administración pública.

Al respecto, José Galván Escobedo en su estudio: *La prognosis administrativa - los escenarios del futuro*, considera a la planificación como una de las formas de prospección elementales para enfrentarse a los nuevos retos del Estado. En este sentido, afirma que "toda planificación es prospectiva por naturaleza y cubre dos etapas separadas y distintas: la previsión basada en la investigación y la planificación, tan íntimamente enlazadas que ameritan un término común de identificación que aquí denominamos prognosis, para connotar tanto prever el futuro, como prepararse para afrontarlo o modificarlo".³⁶

³⁵ Ibid. pp. 47- 48.

³⁶ José Galván Escobedo, "La prognosis administrativa y los escenarios del futuro" en Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, (núms. 55-56), 1983. p. 95.



Dicho autor realiza un análisis sobre la metodología que debe llevarse a cabo a fin de planificar. Enfatiza los aspectos de desarrollo tecnológico en la administración pública para ser utilizados en beneficio de la sociedad. Al respecto afirma:

Lo importante es la certeza de que mientras mayor conocimiento de las circunstancias que nos rodean, más experiencia y poder de observación y análisis sobre las interacciones entre fenómenos se tienen, se está en mejor aptitud de prever los hechos futuros; lo que ha dado lugar al desarrollo de procedimientos técnicos y científicos de todo género (...). La manifestación objetiva de la previsión es el pronóstico, tan universalmente empleado hoy en día y cuya importancia no sólo reside en la utilidad inmediata que se puede obtener de él, sino que constituye el elemento primario de la planificación.³⁷

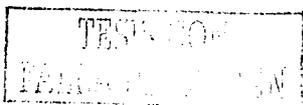
El éxito de la racionalidad gubernamental está en función de las respuestas que el gobierno da a los cambios que se presentan en el desarrollo estatal.

Recordando que la formación del Estado moderno se sitúa en un contexto donde la burguesía busca el control político de la sociedad (puesto que el control económico ya lo tiene). El Estado moderno nace, como una organización liberal, en el sentido de que se presenta como el gendarme del proceso productivo sin intervenir en éste.³⁸

Sin embargo, con la evolución de la misma sociedad civil, el Estado ha tenido que adaptarse a dichos cambios. En una siguiente fase, el Estado a través de la administración pública tiene que intervenir en el proceso económico y de bienestar

³⁷Ibíd. p. 97.

³⁸ Luis Aguilar Villanueva afirma, que la "producción capitalista y poder soberano estatal, libertad de mercado y Estado liberal son el producto (el artefacto) enteramente acabado del proyecto de la naturaleza y de la racionalidad. La sociedad civil es sólo una relación social de producción y de mercado, de carácter libre y no una relación de dominación social (a diferencia del antiguo régimen feudal); la sociedad política es la institucionalización jurídica de esas relaciones sociales de entera libertad y su dominación o coacción está sólo y apenas en función de las libertades, con funciones de garantía y de castigo para las patologías de sus infractores". Luis Aguilar Villanueva, *política y racionalidad administrativa*, México, INAP, 1982. p. 15.



social³⁹. Actualmente, el proceso de reestructuración estatal hace hincapié a un cambio institucional, con la finalidad de satisfacer las demandas sociales que ya no cumple el Estado de bienestar.

1.3 Hacia una nueva racionalidad gubernamental

La crisis del Estado de bienestar⁴⁰ trae consigo una reformulación de la racionalidad instrumental. La organización burocrática a través de una estructuración piramidal y vertical, compuesta por especialistas en áreas particulares del gobierno, no responde a los nuevos requerimientos de la sociedad.

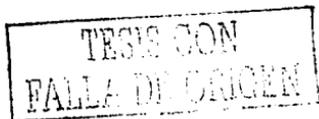
La instrumentalización racional del aparato público entra en un periodo de crisis, debido a que no logra obtener un consenso social, ya no responde a los requerimientos del desarrollo tanto del ámbito económico como social. La búsqueda de nuevas formas de organización entre los miembros de la sociedad es un requisito impostergable para la solución de esta crisis. En palabras de Luis Aguilar Villanueva, "la instrumentación

³⁹ Ricardo Uvalle B. afirma, "Con el advenimiento de la sociedad industrial, se hacen más complejas las relaciones de la vida moderna. Se impone, por tanto, un sistema de prestaciones sociales para aquellos sectores que viven únicamente de la fuerza de trabajo. La protección de los núcleos asalariados tiene que hacerse más aún, cuando la democracia de masas da como resultado la creciente politización de la economía.

La democracia de masas es la bandera de aquellos movimientos sociales que reclaman en igualdad de condiciones, acceso a un derecho ciudadano más activo y la opción de disfrutar los beneficios de la distribución social de la riqueza. Así, junto a las libertades civiles y los derechos ciudadanos, se agrega el capítulo del bienestar social entendido como un derecho general que se individualiza en razón de las condiciones de vida". *Los nuevos derrotados...* Op. Cit. p. 82

⁴⁰ "En los años setenta, los países industrializados entraron en una crisis de desequilibrio macroeconómico, inflación, desempleo estructural y déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Las economías más fuertes del mundo occidental, Europa, Estados Unidos e incluso Japón, sufrieron la recesión inflacionaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que 'los problemas de cambio tecnológico, de organización de los mercados, de asignación de recursos entre sectores, de bajas tasas de ahorro, de obsolescencia tecnológica para la revalorización de un recurso escaso y no renovable (el petróleo), etcétera, son problemas que se encuentran más en la estructura productiva y en el patrón de crecimiento, que en la sola ruta del equilibrio macroeconómico.

El estancamiento del crecimiento económico y la crisis fiscal restaron validez al modelo de desarrollo basado en el intervencionismo estatal, básicamente de tipo económico, como reflejo de la contradicción existente entre un creciente Estado de políticas expansionistas y distributivas y una reducción continua



universal provocará la aparición del conflicto y la lucha social, cuando termina por arrojar consecuencias desventajosas para algunos actores en la proporción entre beneficios y daños. La lucha universal, que pone fin a la recíproca instrumentación, puede empujar entonces a formas comunitarias de solución del conflicto".⁴¹

La integración a la racionalidad instrumental de elementos de racionalidad sustantiva, se manifiesta en el actual proceso de reestructuración estatal.⁴² La crisis de la racionalidad-instrumental, pone de manifiesto que el establecimiento de parámetros técnicos-burocráticos para administrar lo público, ya no es la base del desarrollo social. Los valores y postulados de solidaridad serán la base de la racionalidad requerida. Nora Rabotnikof opina al respecto, "el diseño burocrático es altamente racional, desde el punto de vista formal instrumental. Sin embargo, cuanto más racional 'formal-instrumentalmente (es) más vulnerable a los ataques de una racionalidad sustantiva, ya que elimina todos los aspectos no susceptibles de cálculo racional (postulados éticos, de solidaridad, de fraternidad)".⁴³

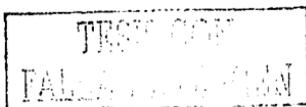
La solidaridad se convierte en parte medular de la sociedad. El Estado al dejar de otorgar seguridad a los ciudadanos, estos buscan proveerse de sus propios medios para satisfacer sus necesidades.

La sociedad tiende a buscar formas de organización que tienen por objeto: 1) establecer una nueva relación con el aparato burocrático, basada en canales de

de la tasa de plusvalía." Norma Ruiz Velásquez, *La Política Social en México hacia el fin del Siglo*, México, INAP, 2000. pp. 63-64.

⁴¹ Luis Aguilar Villanueva, *Op. Cit.* p. 87.

⁴² "La racionalidad sustantiva(...), refiere 'al grado en que los abastecimientos de bienes dentro de un grupo tienen lugar por medio de una acción orientada por determinados postulados de valor' y agrega 'así la consideración no se satisface con el hecho inequívoco y puramente formal de que se proceda y se calcule de manera racional según fines con los medios técnicamente más adecuados, sino que se plantean exigencias éticas, políticas, igualitarias o de otra clase y que de esa suerte se miden las consecuencias con arreglo a valores o fines sustantivos. La racionalidad sustantiva remite entonces a postulados materiales o valores que orientan y otorgan significado a la acción". Nora Rabotnikof, "Racionalidad y decisión política en Max Weber", en *Ibid.* p. 101.



comunicación tendientes a influir en las decisiones de carácter público y 2) la búsqueda de formas de organización tendientes a la satisfacción de necesidades básicas.⁴⁴

En el primer aspecto, es preciso considerar la puesta en marcha de las políticas públicas,⁴⁵ las cuales son el resultado de de esta nueva relación entre Estado y sociedad civil.

La conjugación entre la racionalidad técnico-instrumental y la racionalidad sustantiva es la base en la que se desenvuelve actualmente el sector público. Tomar en consideración a la sociedad por canales distintos a los establecidos formalmente, como es la estructura parlamentaria y el sistema de partidos, es rebasado por otros canales de comunicación distintos a estos, ya sea a través de organizaciones sociales, grupos comunitarios, etc., donde los postulados de solidaridad y fraternidad como base de su acción, rigen los nuevos preceptos de la racionalidad gubernamental.⁴⁶

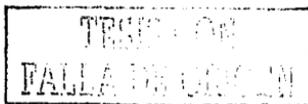
La racionalidad sustantiva significa ingresar a una nueva fase de la democracia: la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos. El involucramiento de los

⁴³ Nora Rabotnikof, *Racionalidad y decisión política en Max Weber*, en León Olive, Op. Cit. p.109.

⁴⁴ Nuria Cunill, afirma: "Dos fenómenos son clave para comprender el concepto habersmasiano. De una parte. El 'poder administrativo' de la burocracia estatal, desarrollado en el Estado intervencionista y que se guía exclusivamente por una razón instrumental (en vez de una razón práctica). Por otra parte, el 'poder de los medios' que manipulan la formación de opinión, originando como problema el de la generación democrática de opinión y voluntad política. Bajo las restricciones del poder administrativo, el problema, sin embargo, se acota en términos de cómo producir una influencia sobre él, sin ser invadido por sus términos.". Nuria Cunill, Op. Cit. p. 51.

⁴⁵ "Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana". Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Op. Cit. p. 112.

⁴⁶ Luis Aguilar, opina: "existen estrategias de solución del conflicto. Son las formas *societales* de la asociación, la cooperación, el intercambio, la compensación entre actores con diversos y hasta enfrentados fines, que además no tienen intención alguna de cancelar su diferencia, independencia, competencia e instrumentalización, pero sí de regularla, ajustarla todas las veces que sea necesario para evitar males". "El concepto de Racionalidad en Weber" Op. Cit. p. 87.

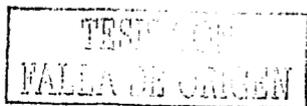


ciudadanos en los asuntos públicos se vuelve un imperativo para el desarrollo de la sociedad. El gobierno a través de la administración pública, tiende a buscar nuevos canales de comunicación con la sociedad civil organizada, se convierte en un gobierno abierto. Lo público es un asunto de la sociedad civil. Lo público concierne a todos los intereses, ya no es el Estado el único responsable de otorgar los servicios públicos. Corresponde a todos los miembros de la sociedad ser responsables de la satisfacción de sus propias necesidades.

La incapacidad del Estado de bienestar para solucionar la crisis económica y social del capitalismo, buscó en el mercado la posibilidad de encontrar las salidas para la recomposición del sistema, tampoco funcionó. Es la sociedad civil, quien está tomando la responsabilidad de coadyuvar a su mismo desarrollo. La aparición del *tercer sector* transforma radicalmente la acción gubernamental. Rubén Cesar Fernández lo define:

Como aquel en el cual los agentes privados encaran la producción de bienes públicos. Clasifica las organizaciones de este sector en cuatro grandes grupos : a) las formas tradicionales de ayuda mutua, de carácter marcadamente asistencial; b) los movimientos sociales y asociaciones civiles, dedicados al 'Trabajo de base', realizado junto a las comunidades, a partir de problemas sociales que afectan lo cotidiano de los ciudadanos; c) las ONG, expresión más precisa del 'sector privado con funciones públicas', dedicadas a diseñar estrategias y políticas para atender demandas socioculturales de las asociaciones comunitarias y de los movimientos sociales que no son satisfechas por el mercado ni por el Estado, y d) la filantropía empresarial, que aunque todavía incipiente en América Latina, viene creciendo en la última década, junto con la afirmación de la democracia social.⁴⁷

⁴⁷ Citado por Carlos Antonio Morales, *Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales*, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunnill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós -Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998. p. 77.



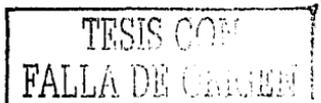
Los canales de comunicación se vuelven la esencia de esta transformación, afectando la estructura del gobierno. La sociedad exige transparencia en la acción gubernamental, su papel se hace más activo vinculándose directamente con el gobierno. La racionalidad técnico instrumental va conjugando la racionalidad sustantiva. Este cambio es sustancial para el desarrollo de la reforma estatal.

La participación social en la acción del gobierno y La autogestión comunitaria, son las bases de un nuevo proceso de democratización. En este sentido, la racionalidad se traslada al campo de la política, por medio de una nueva forma de interrelación entre los gobernantes y la sociedad civil.

La racionalidad en política, más allá de la afirmación de valores, más allá del cálculo estratégico de cada uno de los actores, consistiría entonces en la creación de "escenarios racionales" donde esa interacción tuviera lugar en una reciprocidad que no supone ni simetría, ni homogeneidad, y que permitiera construir y seleccionar problemas. Pareciera que el renacer del tema de la contratación permanente apunta a esa inquietud. Discutir si la construcción de esos escenarios racionales es tarea de un planificador central o de todos los actores involucrados, nos llevaría mucho más allá. Pero ya no estaríamos hablando específicamente de racionalidad sino, sin darnos cuenta, de democracia.⁴⁸

En suma, una aplicación eficiente de la racionalidad gubernamental, nos llevará a un "raciocinio (el cual) permite formular un arquetipo de Estado que garantice a la sociedad alcanzar su felicidad material, el progreso y el desarrollo compartido".⁴⁹

⁴⁸ Nora Rabotnikof, Op. Cit. p. 110.



1.4. Racionalidad gubernamental y razón de Estado

La razón de Estado es la base donde se sustenta la racionalidad gubernamental, que a su vez determina cuáles son los cambios que se requieren para mantener la estabilidad del mismo.

La razón⁵⁰ de Estado, parte del origen del Estado moderno como medio para dominar a los hombres a través de una estructura gubernamental; bajo una nueva concepción del mundo, que rompiendo con las concepciones metafísicas y teológicas asume como nuevas prerrogativas, el conocimiento de los medios racionales y su aplicación para el mantenimiento del poder.

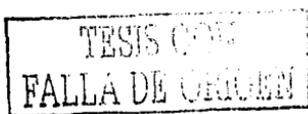
La utilización de la racionalidad instrumental, se ve reflejada en la aplicación de conocimientos científicos que serán determinantes para la conservación del poder. La razón de Estado tiene varios elementos: secularización del poder y la política; comprensión y utilidad del cálculo para aplicarlo a favor del Estado; valoración y utilidad de la política, retomando los beneficios que la técnica proporciona; concebir al Estado como una organización que solo puede existir si es capaz de ejercer el poder con racionalidad y eficacia, y la articulación de los procedimientos (medios) para dar vida a la denominación estatal.⁵¹

La utilización de medios políticos basados en acciones racionales-instrumentales, principalmente a través del cálculo, es una de las principales premisas de la razón del Estado; en este sentido, es importante tomar en consideración que la política, como parámetro en la cual se desenvuelve la razón de Estado, rompe con las tendencias

⁴⁹ Ricardo Uvalle Berrones, *los nuevos derroteros...* Op. Cit. p. 54.

⁵⁰ "(...) razón se entiende como el uso público del pensamiento y el juicio, que recupera al sujeto como constructor de su propia razón, es decir, es el sujeto el que puede destruir las diversas figuras míticas y edificar un saber validado por acuerdos. Rosa María Ramírez Martínez, Op. Cit. p. 53.

⁵¹ Ricardo, Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Op. Cit. pp. 41-42.



teológicas para desarrollarse en acciones racionales, donde la conservación del poder es una de las premisas fundamentales.

La razón de Estado es la parte esencial del Estado moderno. La formación del Estado moderno está determinada por un proceso histórico que se va gestando durante la etapa absolutista, en el Renacimiento toma forma, para responder a las necesidades del desarrollo del capitalismo.

El rompimiento con toda concepción religiosa hace de la política y del Estado un marco de estudio nuevo, donde el concepto de soberanía sentará las bases de la razón de Estado: "el soberano se convierte en el servidor de su propio poder, los fines de este último comienzan a limitar el arbitrio personal, es la hora en que nace la razón de Estado."⁵²

La razón de Estado tiene su origen como logos en el *Príncipe* (1513) de Nicolás Maquiavelo, donde explica sus características. El *Príncipe* fue escrito en el contexto de una Italia disgregada en varios reinos: las repúblicas de Venecia y Florencia, el reino de Nápoles, el ducado de Milán y los Estados pontificios. Ante este panorama, Maquiavelo propone la unificación de Italia a través de la actuación de un príncipe que rompa con las ideas religiosas y éticas con el fin de lograr la formación de un poder unitario.⁵³ Esto es, bajo la esencia de la racionalidad, lograr la centralización y el mantenimiento del poder. Italia es entonces la cuna de la razón de Estado.

⁵² Friedrich Meinecke, *La Razón de Estado en la Era Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983. p. 53.

⁵³ "En Italia, surge un nuevo tipo de organización política centrado en torno a la virtud personal del príncipe, es decir a su capacidad para adquirir, ejercer y conservar el poder, que no quiere ni necesita encerrarse en el marco de las relativas limitaciones que al ejercicio del poder impone un principio de legitimidad. Por consiguiente, la signoría se caracteriza no solamente por el poder ilimitado de sus detentadores, sino también por no ejercerlo con mira a cualquier interés, valor o finalidad extraños al propio poder". Manuel García Pelayo, Estudio Introdutorio "Las Razones Históricas de la Razón de Estado" en *La Razón de Estado y otros escritos Políticos* de Giovanni Botero, Facultad de Derecho. Caracas. 1953. p. 20.

En este sentido, Jesús Reyes Heróles considera que:

La razón de Estado resulta, por lo tanto, históricamente un medio neutral para la unidad de Italia, puesto que a Maquiavelo no le importaba quién la lograra, con tal que se obtuviera. La conservación y, en este caso, la formación de Estado es un interés objetivo, de director para el gobernante y para los gobernados. Es una técnica contenida en sí misma ajena a lo meta-político, conducida por un fin rector: la formación, conservación y ampliación del Estado.⁵⁴

La razón de Estado cobra peculiaridad cuando se le concibe como una *tecnología* del Estado mismo, que como fuerza política organizada, mantendrá para sí el poder. En este sentido, la razón de Estado tiene sus bases durante el periodo absolutista, como etapa de conformación del Estado moderno. Sin embargo, en la Ilustración se consolida. La cientificidad, como base de la racionalidad-instrumental es aplicada a la razón de Estado.

La razón de Estado, tiende a definirse por sí misma, "así como el poder del Estado corresponde exclusivamente al Estado, la razón de Estado, con propiedad es razón del Estado y para el Estado".⁵⁵

Para el italiano Giovanni Antonio Palazzo, "La razón de Estado enseña los medios para conservar los dominios justamente adquiridos (...) o sea regla y arte de mantener, afirmar y conservar largo tiempo las cosas (...) para conseguir la tranquilidad y el bien de la república."⁵⁶

⁵⁴ Jesús Reyes, Heróles, *En Busca de la Razón de Estado*, México, Porrúa, 1981. p.49.

⁵⁵ *Ibid.* p. 31.

⁵⁶ Giovanni Antonio Palazzo, "Del governo e della ragione vera di Stato (1601)" en Ricardo Uvalle Berrones, "Nuevos derroteros de la Razón de Estado". *Revista Política y Administración Pública*, Tomo II, marzo de 1992, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p.25.



Por su parte Manuel García Pelayo afirma:

La idea de la razón de Estado significa el descubrimiento de un *logos* propio de la política y de su configuración histórica por excelencia, es decir, del Estado; significa la revelación de una esfera de la realidad hasta entonces oculta por el ropaje teológico, aristotélico o retórico, pero que ahora se revela, en su desnudez tal y como es, como un mundo de hechos dominados por la *necessita* y no de normas puras o definiciones abstractas.⁵⁷

Las diferentes definiciones de razón de Estado, concluyen que su principal objetivo es la detentación y acrecentamiento del poder.⁵⁸

En palabras de Meinecke, razón de Estado, "es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y metas de este crecimiento".⁵⁹

En consecuencia el cuadro administrativo debe actuar racionalmente, como prerrogativa para el mantenimiento del poder. Debemos considerar al respecto que la razón de Estado al estar por encima de cualquier interés individual, el gobernante debe subordinarse al poder del Estado.

Al respecto Friedrich Meinecke afirma, :

⁵⁷ Manuel García Pelayo, Op. Cit. p. 8.

⁵⁸ Para un estudio completo sobre razón de Estado, vease la obra de Ricardo Uvalle B., *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, Op. Cit.

⁵⁹ Friedrich Meinecke, Op. Cit. p. 3.

El poder del Estado, es medio para gobernar sin pasión desenfrenada y sin capricho. Si ello sucede, no se favorece al Estado. Se crean conflictos para su salud política. El hecho que el gobernante tenga en sus manos el poder del Estado, no implica que puede gobernar a su antojo, sin sujetarse a reglas de convivencia política. No dirige en este caso, una empresa doméstica, sino una de naturaleza política.⁶⁰

La racionalidad, tiende a "limitar el subjetivismo del gobernante mediante una razón objetiva, que al mismo tiempo que le permite actuar, lo sujete".⁶¹

Jesús Reyes Heróles considera que no se debe identificar a la razón de Estado con el poder que ejerce el gobernante. El Estado tiene su propia razón de ser que está por encima de los intereses de cualquier individuo o de grupo; de lo contrario, "la razón de estado desvirtuada se convierte en medio de dogma religioso, en razón dinástica de grupo en el poder, de clase o razón de partido".⁶²

El objetivo de la racionalidad gubernamental es la conservación y desarrollo del Estado. Si esto no sucede se desvirtúa la esencia del Estado, lo que trae como consecuencia un desequilibrio en el mantenimiento del poder. La desviación del poder distorsiona la razón de Estado, principalmente cuando los intereses personales se llegan a identificar con el poder del Estado, lo cual se manifiesta, sobre todo, cuando hace su aparición la corrupción.

Por ello la racionalidad gubernamental es el medio del que se sirve el Estado para el mantenimiento del poder.

⁶⁰Ibid. p. 293.

⁶¹ Jesús Reyes Heróles Op. Cit. p. 31.

⁶² Idem.

El gobernante debe actuar con sentido pragmático, ya que la razón de Estado le exige "que se eduque en su sentido y que se transforme humanamente, que se domine a sí mismo, que reprima sus afectos y sus inclinaciones, repugnancias personales para entregarse al cometido objetivo del bien del Estado."⁶³

El Estado le confiere al gobernante toda una serie de recursos y valores para que éste actúe objetivamente. Habrá circunstancias en las cuales los valores éticos o morales del gobernante deben ser subordinados a la razón de Estado.

Weber considera que:

Si ha de ser fiel a su verdadera vocación (...), el auténtico funcionario, no debe hacer política, sino limitarse a 'administrar sobre todo imparcialmente. Esta afirmación es también válida, oficialmente al menos, para el funcionario político, mientras no esté en juego la 'razón de Estado', es decir, los intereses vitales del orden predominante. El funcionario ha de desempeñar su cargo 'sine ira et studio' sin ira y sin prevención.⁶⁴

El gobernante tiene la responsabilidad histórica de mantener una administración pública sana, honesta, y que responda a los intereses de la sociedad. Asume la responsabilidad del Estado cuando toma el papel de estadista.⁶⁵

La política es el medio en el que el gobernante está inmerso. La asociación política (el Estado) a la que pertenece tiene una ventaja sobre sus adversarios: puede utilizar la

⁶³ Friedrich Meinecke, Op. Cit. p. 8.

⁶⁴ Max Weber, Op. Cit. p. 115.

⁶⁵ "La conciencia de tener una influencia sobre los hombres, de participar en el poder sobre ellos y, sobre todo, el sentimiento de manejar los hilos de acontecimientos históricos importantes, elevan al político profesional, incluso al que ocupa posiciones formalmente modestas, por encima de lo cotidiano. La cuestión que entonces se le plantea es la de cuáles son las cualidades que le permitirán estar a la altura de ese poder (por limitado que sea en su caso concreto) y de la responsabilidad que sobre él arroja". *Ibid.* p. 153.

violencia física legal para mantener el poder, situando al gobernante sobre el precepto de que "quien hace política, aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines idealistas o al poder 'por el poder' para gozar del sentimiento de prestigio que él le confiere."⁶⁶ Sin embargo, el hecho de mantener un poder desvirtuado, afecta la razón de Estado.

El Estado moderno está sujeto a vaivenes del mismo proceso histórico. En nombre de la razón se ha actuado de manera irracional. La teoría crítica representada por la Escuela de Frankfurt⁶⁷, pone en entredicho al racionalismo instrumental, ya que en nombre de la razón de Estado, se han cometido una serie de atrocidades en contra de la humanidad. Para esta escuela, "la experiencia del nazismo, como compendio de la acción de una racionalidad administrada y planificada en función de una dominación eficiente, (...) articula unos tipos de caracteres que son el sustrato para el triunfo del autoritarismo y de los más temibles movimientos de masas."⁶⁸

Ante estos hechos, la razón de Estado se establece en nuevos derroteros, con la finalidad de no llegar a los extremos del autoritarismo. Uno de estos medios es la democratización del poder, como un requisito impostergable en los actuales tiempos. Entrelazar la nueva racionalidad gubernamental con la razón de Estado, se sitúa en este paradigma. Al respecto Nuria Cunnil, afirma: "Supone un proceso de democratización social que sea capaz a su vez de impulsar la democratización del Estado y particularmente la de su aparato burocrático."⁶⁹

⁶⁶ *Ibíd.* p. 84.

⁶⁷ "La Escuela de Frankfurt surgió como una consecuencia lógica ante los acontecimientos que desde la década de los años veinte se iniciaban en Europa. Ya en 1923, se plantea la necesidad de desarrollar una reflexión global sobre los procesos que consolidan la sociedad burguesa-capitalista y el significado de la teoría ante tal consolidación. De este modo- sostiene la autora- el Instituto de Investigación Social vendrá a devolver a la Filosofía y a la Ciencia Social su carácter de análisis crítico no sólo en relación a la teoría sino también a la praxis y a la conjunción histórica de ambas". Blanca Muñoz López. "Escuela de Frankfurt: primera generación", en *Revista Paideia*, Septiembre 2002. No. 1 Año 1. p. 3.

⁶⁸ *Ibíd.* p. 7.

⁶⁹ Nuria Cunnil Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Op. Cit. p. 26.

La democratización del poder se manifiesta en la cada vez mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, asuntos que por lógica le conciernen al Estado.

El Estado moderno, se desarrolla ante una incertidumbre, como resultado de los cambios tan vertiginosos que se llevan a cabo a nivel mundial. El proceso de tecnificación y la interrelación entre diversas naciones, ponen de manifiesto, la necesidad de adaptación del Estado- nación , para hacer frente a estos cambios. Ricardo Uvalle, considera:

Nuevos son los derroteros que marcan el desarrollo de la razón de Estado. Realidades geopolíticas, geográficas, militares y económicas en competencia cerrada, confieren a la lucha por el poder, contenido complejo y desafiante. Polos de poder desiguales, son testimonios de cómo el poder del Estado es objeto de procesos que escapan a la lógica predecible de los resultados. Incertidumbres, contradicciones e imprevistos, obligan a los Estados a obrar en el terreno de la previsión para atenuar en la medida de lo posible los impactos del poder.⁷⁰

Para nuestro objeto de estudio, es preciso considerar que retomamos la noción de razón de Estado, en su sentido de gobernabilidad, es decir de la capacidad para satisfacer las demandas sociales. "La razón permite conocer cuáles son las fortalezas y debilidades que los Estados deben respectivamente incrementar y eliminar. Incrementar las fortalezas y eliminar las debilidades, exige antes que contundencia de poder, inteligencia para administrar y gobernar a la sociedad".⁷¹

En suma, "La razón de Estado es un incentivo a la gobernabilidad, constituye un plusvalor de desempeño del Gobierno que rinde más y mejores frutos, provoca

⁷⁰ Ricardo Uvalle, *La Teoría...*, Op. Cit. p.41.

⁷¹ Ricardo, Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros...* Op. Cit. p. 54.

rendimientos políticos superiores y sufraga dosis más elevadas de eficiencia de la administración pública".⁷²

La razón de Estado exige de la función gubernamental acciones que respondan a los cambios que se suscitan en el entorno social; la búsqueda de paradigmas tendientes a eficientar su acción es un elemento impostergable en estos tiempos de incertidumbre.

⁷² Omar Guerrero, estudio introductorio a la obra de Ricardo Uvalle Berrones, *La teoría de la Razón de Estado...*, Op. Cit p.12.

Capítulo 2 . La evolución del Estado moderno y la administración pública

El presente capítulo tiene por objeto analizar la evolución del Estado moderno y por ende de su administración, con la finalidad de estudiar los cambios más importantes en su desarrollo.

2.1. El Estado liberal

2.1.1 Antecedentes del Estado liberal

El feudalismo se caracteriza por ser un sistema económico en el que las relaciones de producción están encaminadas a la formación de valores de uso, que sólo se destinan al consumo y no al intercambio, por lo que las relaciones económicas se establecen en la esfera de cada feudo.⁷³

Durante el feudalismo se gobierna por patrones de conducta personal, donde el señor feudal tiene el poder de mando sobre los vasallos en actividades como son la guerra y la administración.

La vida política del feudalismo se caracteriza por la identidad del Estado y la sociedad, ya que al no estar desarrolladas las relaciones de producción y de intercambio, no existe

⁷³ "Por feudo se entiende toda concesión de derechos, especialmente del usufructo de bienes raíces o de un dominio político, a cambio de servicios prestados en la guerra o en la administración". Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984. p. 811.

la necesidad de crear un órgano regulador de estas; al no existir una complejidad en las relaciones mercantiles, la tarea del Estado es la misma que la de la sociedad; la administración feudal está dirigida únicamente al manejo de los asuntos domésticos y funciones administrativas, por lo tanto no hay diferencia entre lo público y lo privado.⁷⁴

La administración pública no tiene un carácter primordial durante el feudalismo, ya que solamente se lleva a cabo por medio de relaciones personales, sin tener una organización que establezca su acción; es decir todavía no existe un poder público en el sentido actual, pues las tareas de índole administrativo y judicial se hallan repartidas entre los sectores más privilegiados tales como la nobleza y la Iglesia.

En lo que respecta a su estructura administrativa, esta carece de normas, ya que el predominante poder del monarca feudal es el que implanta la regulación de las relaciones tanto económicas como sociales de los súbditos. La "racionalidad administrativa" está situada en el ámbito subjetivo del señor feudal⁷⁵.

En suma, el carácter del Estado durante el feudalismo es bastante primitivo, donde la corte o asamblea de vasallos se le considera como el único órgano gubernamental, dicho organismo actúa sin ninguna limitación en cuanto a sus poderes, los que ejerce tanto en el aspecto judicial como administrativo, el cual "preside" el monarca como la máxima autoridad.⁷⁶

⁷⁴En efecto la identidad del Estado y la sociedad permitió que la nobleza feudal asumiera el control de las estructuras estatales, pero a la vez que era propietaria de los medios de trabajo, no delimitó la esfera política de la economía, dando lugar a que el Estado se confundiera con la sociedad. Por lo tanto al no haber una distinción entre el Estado y la Sociedad, tampoco la hubo entre la vida pública y privada. De este modo al entremezclarse lo público con lo privado el Estado y la Sociedad resultaron ser un sólo ente". Ricardo, Uvalle Berrones, *El gobierno en acción*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 93.

⁷⁵ "Esto significa que la administración feudal carecía de normas de conducta escritas y sancionadas de manera impersonal y por lo tanto, predominaba el arbitrio del monarca feudal en detrimento del cuadro administrativo". *Ibid.* p. 35.

⁷⁶ "Hablar de justicia real señorial, baronal, puede ser cómodo. Pero sólo será legítimo con la condición de no olvidar que casi nunca, ni el rey ni el alto barón, juzgaban en persona y que ocurría lo mismo con

Durante este periodo no existe una libertad ideológica por parte de los individuos, ya que está coartada por el poder de la Iglesia que, dándole un "poder divino" al señor feudal, impide que las relaciones de los súbditos sean de carácter libre, siendo sometidos a los privilegios de la Iglesia, la otra parte ostentadora del poder de la llamada Edad Media.⁷⁷

Es durante el siglo XVI cuando el avance de las fuerzas productivas anuncian los inicios de la economía capitalista, como respuesta a que los valores de uso y la circulación de las mercancías van alterando todas las normas que prevalecían durante el feudalismo.

Al aumentar las contradicciones entre las nuevas formas de relación económica, donde el mercantilismo va tomando un gran impulso y donde se lleva a cabo un estancamiento de las relaciones feudales de producción, surge el Estado absolutista como la organización política que da un impulso sustancial al desarrollo del capitalismo. "Como primer paso el capital financiero y comercial somete a su dependencia las formas de producción primitivas, tanto urbanas como campesinas, y luego las transforma en trabajo asalariado"⁷⁸. A diferencia del feudalismo, el productor vende su mercancía como un medio para la obtención del dinero; por lo tanto los valores de uso se van transformando en valores de cambio, lo que determina una alteración en las relaciones económicas.

muchos señores o alcaldes de pueblos. Reunido por el jefe puesto con frecuencia su tribunal era el que decidía o hallaba el derecho; entendiéndose, recordando las reglas, las incorporaba a su sentencia, 'la corte hace el juicio, no el señor', afirma un texto inglés". Marc Bloch, Op. Cit. p. 106.

⁷⁷ "El patrimonio de las grandes iglesias, constituido por la acumulación de las limosnas de los fieles, acrecentando por las compras, en las que el beneficio de las plegarias prometidas al alma del vendedor figuraba con frecuencia como uno de los elementos del precio; o más aún (...) el patrimonio de los santos fue por esencia de naturaleza señorial. (...) Los jefes del clero tuvieron, pues bajo sus órdenes gran número de dependientes laicos de toda categoría: desde los vasallos militares, indispensables para la guarda de tan cuantiosos bienes, hasta rústicos y encomendados de grado inferior." Ibid. p. 82.

⁷⁸ Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona, Anagrama, 1968. p. 60.

El Estado absolutista impulsa las actividades mercantiles, instaurando una serie de reglamentos que dan una organización a estas, diferenciando de las actividades de la sociedad con las del Estado. Es a partir de la administración pública donde se instrumenta la fuerza y potencialidad de las relaciones de producción capitalistas, reforzándose el poder de la burguesía, en su lucha contra los privilegios feudales.

La burguesía para poder subsistir como clase tiene que recurrir a los grandes gobiernos monárquicos territoriales para salvaguardar sus intereses, dándoles todo su apoyo en su lucha contra las instituciones feudales.

Una de las formas más eficaces que tiene el Estado absolutista para desaparecer los rasgos feudales que aún prevalecen, es por medio de la centralización política del Estado. A través de una creciente especialización y jerarquización de la administración pública, logra establecer las condiciones económicas y políticas para el desarrollo del capitalismo; por lo tanto es a partir del Estado donde se llevan a cabo los lineamientos para promover y estimular el desarrollo de las fuerzas productivas.

En suma, la sociedad civil deja de ser política y el Estado deja de ser civil- en el sentido de que en el feudalismo no hay separación de ambos- para adquirir un carácter exclusivamente político.

A diferencia del feudalismo, el Estado absolutista reglamenta la conducta de la sociedad por medio de un criterio institucional, en el que sustituye las relaciones personales y no escritas por normas escritas y de carácter general, en las que se llevan a cabo modificaciones en los hábitos de gobierno. El sistema de vasallaje va perdiendo poder, para dar lugar a funcionarios públicos que están obligados a ejercer su cargo de manera impersonal, acatando las normas jurídicas establecidas.

Es durante el absolutismo cuando la burguesía va adquiriendo poder; se convierte en la portadora social de desarrollo económico que se concentra en las ciudades, donde se establecen los comerciantes, banqueros, manufactureros, intelectuales, médicos, juristas, así como funcionarios de la administración territorial. Toma el mando del proceso productivo; sin embargo, la autoridad suprema sigue siendo el monarca absolutista, el cual tiene el poder político que se manifiesta en el centralismo de sus decisiones; la burguesía adquiere el poder económico, pero sin obtener el político, esto trajo consigo que comenzaran a surgir discrepancias entre ambos, ya que la burguesía tiene que mantener a una nobleza muchas veces parasitaria.⁷⁹

El Estado absolutista para poder mantener a su cuerpo burocrático, cada vez tiene que cobrar un mayor número de gravámenes llegando a impedir el libre movimiento de las relaciones mercantiles, trayendo como consecuencia una inconformidad por parte de la burguesía, la cual comienza a promulgar una serie de ideas rompiendo radicalmente con la concepción del absolutismo tanto ideológica como económicamente.

2.1.2. Características del Estado liberal

La burguesía no puede compartir económica y políticamente posiciones con la aristocracia terrateniente, siendo el Estado absolutista el principal obstáculo que se opone para que la clase capitalista logre consolidar su proyecto económico.

⁷⁹ "A pesar de que la nobleza había perdido su función militar debido a los ejércitos mercenarios y su función técnico-administrativa debido a al cuerpo de funcionarios, las barreras estamentales continuaron en pie. Y puesto que la nobleza tampoco tenía que pagar impuestos, a los ojos de la burguesía que tenía que financiar el aparato administrativo, la nobleza era un estamento parásito socialmente superfluo. A pesar de que la burguesía había logrado copar todos los cargos importantes en el campo económico, quedaba prácticamente excluida del gobierno y de la iglesia". Wolfgang Abendroth, Op. Cit. p. 62.

Ante la serie de arbitrariedades que cada vez asume el Estado absolutista,⁸⁰ es la burguesía la clase que asume el liderazgo de la lucha de clases, siendo su principal argumento el romper radicalmente con la ideología de la Edad Media, para implantar el principio de la *racionalidad*, otorgando al derecho natural una importancia fundamental para justificar el bienestar terrenal de los ciudadanos, erradicando la gracia divina como medio de justificación de los señores feudales y los monarcas absolutistas para detener el poder. Este rompimiento ideológico es la base para la formación del liberalismo, que por medio de la Ilustración comienza a crear una nueva concepción del individuo y del Estado⁸¹. En este sentido, las normas de la sociedad civil ya no están regidas por mandatos divinos, sino por los propios individuos considerados como seres racionales.

La lucha ideológica por parte de la burguesía, es el reflejo de las aspiraciones que tiene dicha clase social para obtener el control del Estado. La obtención del poder del Estado por parte de la burguesía, se logra mediante una revolución política, donde la clase capitalista derrumba al poder monárquico, contando con el apoyo de las clases desposeídas, que también están en contra de las arbitrariedades de la monarquía absoluta.

⁸⁰ "Tal era el poder del monarca que dentro de sus atribuciones llegó a considerar que el derecho al trabajo también dependería de él, con lo cual los privilegios de clase se hacían más ostentosos y a la par de éstos las clases desposeídas soportaban con más rigor los estragos de la desigualdad económica y social. Además los impuestos ordinarios que el Estado absoluto obtenía de la naciente industria y del comercio, también se dedicó a la venta de los cargos públicos. Con ello obtenía más ingresos para enfrentar los desajustes de su presupuesto y auspiciar, con cierta medida, lo que con anterioridad había combatido incansablemente: las prácticas feudales". Ricardo Uvalle, *El gobierno en acción* Op. Cit. p. 124.

⁸¹ "La ilustración había destruido la fundación legitimista del Estado medieval, la concepción de que el poder público estaba autorizado a actuar por delegación y en nombre de Dios. Desde aquel momento el Estado era una institución humana, la cual derivaba su legitimidad de la voluntad del pueblo, por lo que tenía por tarea procurar el bienestar terrenal de los súbditos. El soberano ya no era un delegado de Dios, situado por encima del Estado al que ya no podía tratar como si se tratara de su propiedad, al estilo de un señorito latifundista". Wolfgang Abendroth, Op. Cit. p. 67.

Este proceso se lleva a cabo desde el siglo XVII en Inglaterra, mientras que en Francia se establece en el siglo XVIII con la promulgación de los Derechos Generales del Hombre.

Los derechos del hombre como elementos de racionalidad de los individuos libres, dan un impulso sustancial para que se establezca en la esfera política, económica y administrativa.

La manera más eficaz para que la burguesía obtenga el poder político es por medio del control del parlamento, como mecanismo para debilitar al Ejecutivo. "el Ejecutivo entraría en acción como consecuencia de una ley aprobada por el Parlamento"⁸².

Para que el Estado liberal funcione acorde a los intereses de la burguesía es necesario que las leyes sean establecidas como normas generales, basadas en premisas de corte racionalistas. La premisa fundamental del Estado liberal es la del *Laissez Faire, Laissez Passeur*⁸³, término utilizado por primera vez en Francia en a mediados del siglo XVIII y que a partir de entonces fue el credo militante del liberalismo.

De aquí podemos partir de la concepción que tiene la burguesía del Estado, cuando los *derechos del hombre* (libertad, propiedad, igualdad y seguridad) se establecen en el campo de la economía, donde el derecho natural de los hombres es el gozar de los frutos que le reditúa su esfuerzo personal por medio del trabajo, con la condición de que no se interponga en el derecho de los otros individuos. El Estado debe garantizar el derecho a la propiedad privada y a la libertad de competencia⁸⁴. Los derechos del

⁸² Ibid. p. 68.

⁸³ Con la expresión "dejar hacer, dejar pasar se identifica al pensamiento liberal, éste se caracteriza por no conceder al Estado más papel que el de guardián de las reglas de juego". Benjamín Retchilman, *Introducción al Estudio de la Economía Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972. p. 42.

⁸⁴ "los individuos libres e iguales de derecho regulan sus mutuas relaciones mediante contratos privados, libremente acordados, tanto si se trata de cuestiones políticas, económicas o de otro tipo. Esta concepción del contrato está hecha a imitación del proceso de cambio entre poseedores de mercancías que compilan

hombre, son retomados por la burguesía, ya que a partir de esta filosofía se establece el carácter de clase dominante sobre el conjunto de los demás miembros de la sociedad.

Las leyes que formula el parlamento están encaminadas a garantizar la libre producción del mercantilismo sin la interferencia del Estado. La actividad de la administración pública está limitada en su campo de acción, considerando que no tiene una participación importante en las tareas productivas de la sociedad, ya que el sistema económico está controlado, regulado y dirigido por el mercado a través de una autorregulación.

El Estado no debe permitir obstáculos que lleguen a truncar las relaciones mercantiles; solamente debe establecer normas que ayuden a asegurar la autorregulación del mercado y crear condiciones necesarias que hagan del mercado la base para el progreso.

La ideología del liberalismo en la esfera económica, encuentra su máxima expresión en los fisiócratas franceses, los cuales por medio del *laissez faire* como su credo, "lo único que pedían en un mundo mercantilista era la libre exportación de granos a fin de asegurar mejores ingresos a los terratenientes, granjeros y colonos"⁸⁵.

También a través de la ley de Say, la cual considera que el mercado tiene una autorregulación propia, creando una armonía en el proceso productivo⁸⁶.

libremente. Tanto el horario laboral como el matrimonio, las relaciones comerciales y los acuerdos del Parlamento, así como las instituciones del Estado, son el resultado de unos acuerdos pacíficos entre partes jurídicamente iguales. Wolfgang Abendroth, Op. Cit. p. 81.

⁸⁵ Karl, Polanyi, *La Gran Transformación*, México, Juan Pablos, 1975. p. 135.

⁸⁶ De acuerdo al principio del economista francés Juan Bautista Say que establece que el precio de la demanda global en su conjunto (la suma de salarios, rentas y utilidades) es igual al valor de la producción total y por lo tanto, es suficiente para comprar toda la oferta, se deriva la creencia de que el proceso productivo por sí mismo da la oportunidad de que todas las personas y recursos sean plenamente empleados". René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetaria*, México, Océano. 1984. p. 52.

En Inglaterra, el liberalismo significó "la libertad de regulación en la esfera de la producción".⁸⁷

Uno de los principales representantes del liberalismo inglés, es Adam Smith, que en su obra *Las riquezas de las Naciones*, atribuye al Estado solamente cuatro funciones: la primera es, salvaguardar el orden interno, el cual consiste en la reglamentación del mercado, castigando a los individuos que no respeten las reglas establecidas al respecto; la segunda función es el orden internacional, salvaguardando la soberanía nacional; la tercera, es la ejecución de algunas obras públicas que no pueden ser ejecutadas por los particulares. En este sentido, sólo se requiere de cuatro Ministerios: Gobernación, Relaciones Exteriores, Justicia y de Obras públicas respectivamente.⁸⁸

En el ámbito internacional, el liberalismo encuentra su expresión con la no intervención de los gobiernos en el intercambio mercantil a nivel internacional, no obstaculizando el libre intercambio, "Ricardo mostró (...) que todos los países podrían beneficiarse del comercio, aún aquellos que tuvieran una ventaja absoluta en la producción de todos los bienes. En consecuencia, agregaban el máximo bienestar internacional se alcanza con una política de libre comercio, ya que el proteccionismo sólo reduce las ganancias del comercio".⁸⁹

Base fundamental de liberalismo, es la separación entre el Estado y la Iglesia, donde a esta última se le considera como cualquier organización privada, donde no debe

⁸⁷ Karl Polanyi, Op. Cit. p. 75.

⁸⁸ "los liberales ingleses con Adam Smith a la cabeza adjudicaban al estado funciones poco menos que irrenunciables, que iban desde la defensa exterior y la seguridad interna a la recaudación fiscal, la beneficencia y aún el sostenimiento de los trabajos y las instituciones públicas que un particular o pequeño sector no tenían interés en efectuar o mantener". Oscar Ozlak, "*Capitalismo de Estado ¿Forma acabada o transición?*" en *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, Buenos Aires, SIAP, 1978. p. 24.

⁸⁹ René Villarreal, Op. Cit. p. 55.

intervenir en los asuntos del Estado, siendo sus intereses únicamente particulares, quitándole el poder político que tuvo durante el absolutismo.

El liberalismo, por lo tanto, está orientado a garantizar la producción del sistema capitalista con orden y armonía, donde la separación de este con la sociedad es primordial para poder gobernarla bajo los intereses de la burguesía, impidiendo una anarquía en el desarrollo de las fuerzas productivas.

La función del Estado Liberal es el manejo de la seguridad y la impartición de la justicia para garantizar el funcionamiento del sistema capitalista, sin interferir en el proceso productivo, ya que este se regula armónicamente.

El papel de la administración pública en este período se caracteriza por ser únicamente reguladora del proceso productivo, quedando establecidas sus funciones a lo mínimo indispensable.⁹⁰

Durante el liberalismo, la función del gobierno se desarrolla en torno a la impartición la justicia, actuando racionalmente a las exigencias mismas del desarrollo del capitalismo. Es a través de un Estado fuerte como el liberalismo tiende a romper con las ataduras que atrapan al desarrollo del mercantilismo. La administración pública al ser la actividad

⁹⁰Ricardo Uvalle afirma, "Desde sus orígenes europeos la administración es considerada una ciencia social. Puede decirse que es la primera ciencia social del mundo moderno. Sus raíces intelectuales surgidas en el siglo XVIII y consolidadas en el siglo XIX en cuanto objeto y a método de conocimiento, parece que no son suficientes para identificarla como una ciencias (...). La administración pública tiene identidad propia y no ajena; tiene su logos, tiene sus pensadores y obras que la acreditan como una ciencia, una disciplina y una profesión." *Las transformaciones del Estado...* Op. Cit. p. 35.

Jean Bonnin, la define como el "conjunto de conocimientos que nos permiten entender los principios de las relaciones sociales, el análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones y como la aplicación a las personas y las cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común. Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas". Jean Bonnin, "Principios de Administración" *Revista de Administración Pública*, Edición Especial Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

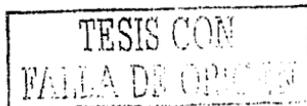
reguladora, no tiene un crecimiento desmesurado en lo cuantitativo, pero en su ámbito cualitativo se da un cambio determinante que por medio de un actuar racional. Logra gobernar de manera centralizada y uniforme todo lo referente a lo público. Dejando a los particulares ser los responsables del crecimiento del sistema.

2.2. El Estado de bienestar

El Estado de bienestar es la fase del desarrollo del Estado, donde su relación con la sociedad se convierte en un proceso de dependencia de esta última respecto al primero. La sociedad encuentra en el Estado, la solución a todas sus necesidades. Donde Estado se vuelve omnipotente, abarca todos los ámbitos de la vida social, desde productor de bienes y servicios, hasta la creación de la infraestructura económica y sobre todo en el aspecto social. Clause Offe lo define: "El Estado del bienestar se interpreta como un grupo multi-funcional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es añejar las estructuras de socialización y la economía capitalista".⁹¹

El Estado de bienestar, cumplió una función histórica. Su determinación como agente impulsor del desarrollo capitalista fue básica. Por un lado logra controlar las inconformidades de la clase obrera que se había visto afectada por un prolongado periodo de crisis y por otro logra apoyar a la iniciativa privada, a través de obras de infraestructura, de bienestar social y de intervención directa en el proceso económico, por medio de las empresas públicas. Es el Estado el responsable de mantener vivo al capitalismo. El bienestar social como modelo, hace que el sistema capitalista se desenvuelva armónicamente.

⁹¹ Clause Offe, *Las Contradicciones del estado del bienestar*, México, Alianza Universidad, 1998. p.18.



2.2.1. Antecedentes del Estado del bienestar

A partir del último cuarto del siglo XIX, el Estado liberal comienza a entrar en una fase de transformación como resultado del desarrollo del capitalismo. En este periodo por causas de razón de Estado, la actuación de este en el entorno social comienza a manifestarse de diferentes maneras.

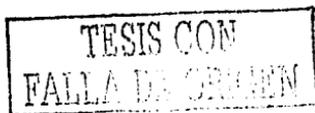
Una de las principales acciones de la intervención estatal en la sociedad, se da en una regulación cada vez más amplia en las relaciones mercantiles, que a través de diversas leyes tiende a evitar caer en una anarquía durante el proceso productivo.

La racionalidad estatal se caracteriza en este periodo, por establecer las bases de una forma de dominación diferente, ya que la autorregulación del mercado comienza a sufrir ciertas rupturas, que sólo con la intervención estatal pueden corregirse.

Es en esta fase, cuando la esfera del poder público comienza a ampliarse, por ejemplo, en un aumento considerable del presupuesto público dirigido al sector militar, que por razón de Estado adquiere un papel determinante, con el objeto de abrir mercados a los países centrales principalmente. En palabras de Wolfgang Abendroth:

El supuesto "Estado vigilante" demostró ser entonces tan fuerte como lo exigía la situación política y social en interés de las clases dominantes. Al hacerse cargo de la función de conquistar mercados exteriores y, ante todo, de asegurar nuevas posibilidades de inversión, el Estado se hizo agresivo, imperialista. La expansión capitalista y el rápido desarrollo tecnológico se unieron entonces al aumento del aparato militar y de su efectividad.⁹²

⁹² Wolfgang, Abendroth, Op. Cit. p. 94.



El Estado liberal, ya no puede satisfacer los requerimientos de la sociedad civil a través de normas generales de contenido "neutral", sino que tiene que configurarse en la esfera de lo social, a través de la satisfacción de las demandas sociales más apremiantes con el fin de establecer una "justicia social" que exigen cada vez más los miembros de la sociedad.

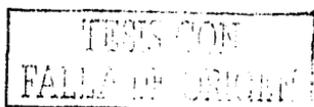
El Estado establece una serie de leyes, como son la protección al trabajador contra accidentes, enfermedades, salud pública, seguro social etc, ejemplo de esto, es "la indemnización a los obreros (que) quedó legalizada en Inglaterra en 1800 y 1897; en Alemania en 1897; en Austria en 1887; en Francia en 1899; la inspección de las fábricas fue introducida en Inglaterra en 1833; en Prusia en 1853; en Austria en 1883; en Francia en 1874 y 1883."⁹³

Lo anterior como resultado de la fuerte presión que ejercen las organizaciones sindicales hacia el parlamento, obligando al poder público a intervenir en la esfera económica y social, con el objetivo de contrastar los posibles conflictos sociales, en detrimento de los intereses de la clase dominante.

En este periodo, la administración pública comienza a intervenir en la esfera de lo social en mayor grado, incluyendo el ámbito de lo económico, por lo que su acción traspasa los límites que supuestamente tiene asignado en el liberalismo.⁹⁴ El papel de la administración pública, se hace cada vez más determinante para el mantenimiento del

⁹³ Karl Polanyi, Op. Cit. p. 206.

⁹⁴ Wolfgang Abrenth, considera que: "la medición entre los antagonismos socio-económicos y los conflictos políticos desembocó, en la aplicación masiva y organizada del poderío social en la esfera del poder público. En la misma medida en el encuadramiento de las clases inferiores en sindicatos, partidos políticos y asociaciones sociales estableció junto a la sociedad burguesa una sociedad proletaria, la cual tuvo la pretensión total de superar aquella, las clases industriales y agrarias superiores se vieron obligadas a organizar por su parte sus propios intereses y a conseguir su puesta en práctica mediante un eficaz influencia en la burocracia estatal y en la 'opinión pública'". Wolfgang, Abrenth, Op. Cit. p. 96.



sistema, su inclusión en lo económico tiene como objetivo "corregir" las fallas que trae consigo la economía de mercado.

El Estado va adaptándose a los requerimientos del capitalismo; su racionalidad queda plasmada en el hecho de mantener en el poder a la burguesía, alejándose o interviniendo en lo económico; es decir, su flexibilidad para su adaptación se hace manifiesta en cada vez que lo exigen las circunstancias mismas del sistema.

Es en la década de los veinte del siglo XX, cuando el Estado liberal se ve imposibilitado para ser el garante del sistema capitalista, trayendo como resultado una crisis del paradigma establecido durante la centuria del diez y nueve.

La crisis se debe a una acumulación de una oferta excedente, que no se acompañó de un cambio en las relaciones que se encontraba la demanda, que fue menor, trayendo como consecuencia una enorme disminución de las inversiones, provocando un desequilibrio en la llamada autorregulación del mercado.⁹⁵

La crisis del veintinueve es la manifestación más clara que la "autorregulación del mercado" resultó ser un mito, por lo que la intervención del Estado se hace necesaria, para poder salir de esta.

⁹⁵ "La crisis del 29, confirmó que el mecanismo de precios de mercado no ajusta automáticamente ni de manera continua a los desequilibrios que surgen de desajustes entre demanda y oferta. El sistema de precios de libre mercado no es ni perfecto ni eficiente. Más aún, el sistema de precios no cumple absolutamente ni en el corto ni en el largo plazo con las funciones que tiene asignadas en la teoría clásica. En el mercado de trabajo, las negociaciones salariales entre trabajadores y empresarios sólo determinan el salario nominal éstos son rígidos a la baja, los salarios reales no se determinan en dicha negociación, como suponían los clásicos. La formación del ahorro no garantizan la inversión como suponían los clásicos." René Villarreal, Op. Cit. p. 59-60.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Diversas fueron las "soluciones" que se dieron al respecto, el fascismo y el "comunismo" son un ejemplo; el autoritarismo, como modelo para salir de la crisis del capitalismo es una característica del siglo pasado.

El *New Deal* establecido por Roosevelt en los Estados Unidos (1933), fue una salida no autoritaria a la crisis; dicho programa tuvo como objetivo reactivar la economía por medio de una intervención de la administración pública, tendientes a ir aumentando el empleo, por ejemplo a través de "programas que proporcionaban algún tipo de seguridad contra el infortunio, especialmente la seguridad social, el seguro de desempleo y la asistencia pública".⁹⁶

La administración pública a través de su intervención en el ámbito económico, logra darle una nueva concepción a su estudio, ya no es la reguladora del orden social existente, si no que toma la función principal para el desarrollo económico y social de los diversos países, su nueva racionalidad se enmarca en una ampliación de sus interacciones con la sociedad civil; el Estado aparece como el salvador de la sociedad, como razón del Estado mismo.

Personaje importante, para esta nueva etapa de la evolución del capitalismo, es John Maynard Keynes que en 1936 escribe su obra "*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*". Dicha obra trae consigo un cambio sustancial en el desarrollo del capitalismo, ya que durante tres décadas logra mantener una estabilidad política-social en la mayoría de los países capitalistas.

Es a partir de la teoría keynesiana cuando se establece que "no es suficiente el hecho de que el Estado garantice el pacto económico fundamental que liga presente y futuro; es

⁹⁶ Milton y Rose Friedman, *La Libertad de Elegir*, Barcelona, Grijalbo, 1980. p. 136.

necesario algo más, que el Estado se haga estructura económica en sí mismo- y en cuanto estructura económica- sujeto productivo".⁹⁷

La teoría de Keynes, establece las pautas, para que por medio del Estado se logre distribuir equitativamente la riqueza y evitar el conflicto social.

La intervención del Estado en la esfera de lo social, se considera en esta fase como una necesidad del propio sistema, ya que este debe desplegar su intervencionismo hasta el punto de constituirse en el ente planificador de la sociedad civil, a través de la integración de lo económico a su forma jurídica , para de esta manera hacer obligatoria la intervención de la administración pública; a través de las empresas del Estado, o por medio de normas jurídicas que obligan al sector público hacer participe del proceso productivo. Por lo tanto "la esencia de la crítica de Keynes puede resumirse sencillamente como un rechazo y negativa total de lo que se ha conocido como la ley de Say de los mercados".⁹⁸

La aplicación de la política keynesiana es satisfactoria en los países donde se llevó a cabo⁹⁹, alcanzando niveles de crecimiento económico altos, con tasa de inflación y

⁹⁷ Antonio Negri, "*John M. Keynes y la Teoría capitalista del Estado en el 29*" en Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 5, julio-diciembre 1986, núm. 3-4. p. 30.

⁹⁸ Paúl M., Sweezy, "John Myrand Keynes (1946)" en *Teoría General de Keynes, Informe de tres décadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974 , p. 310.

⁹⁹ Andersen Costa y Walter Copri, afirman: " En el transcurso del siglo XX, la mayoría de las democracias capitalistas industrializadas más avanzadas han dejado atrás el legado de las viejas leyes contra la pobreza. El concepto del Estado asistencial frecuentemente ha llegado a ser interpretado virtualmente como sinónimo del capitalismo avanzado. Diversos estudios señalan la tendencia, aparentemente irresistible, hacia una convergencia internacional en el compromiso del Estado con el bienestar social. Alegan que virtualmente todos los países han experimentado un crecimiento monumental de su gasto social público, que grupos de población cada vez se han convertido en beneficiarios de los servicios y transferencias gubernamentales, y que el desarrollo de los programas es crecientemente similar en su alcance y función "El modelo Escandinavo: Del alivio de la pobreza a los Estados con sistemas avanzados de protección", en Bernardo Kliskberg, *La pobreza. Un tema Impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 369-370.

desempleo bajos, entre otros de los indicadores económicos; sobre todo en las décadas de los cuarenta a los setenta.¹⁰⁰

2.2.2. El bienestar estatizado

La sociedad civil, al no tener la capacidad para autorregularse, necesita del Estado para poder llevar a cabo sus funciones, lo privado queda en manos de los individuos; sin embargo lo público se vuelve cada vez más necesario, se convierte en lo imprescindible; es a partir de lo público donde la sociedad civil va desempeñando su actividad económica. La sociedad civil se vuelve dependiente del Estado para poder subsistir y la administración pública se convierte en la portadora de los intereses de la sociedad, satisfaciendo los requerimientos que anteriormente otorgaba el mercado, brinda lo necesario para que la sociedad sobreviva: da solución al desempleo, otorga el bienestar mínimo como es la alimentación, la educación etc., convirtiéndose en "benefactora", en "providencia".

La política social, es una de las prioridades del Estado benefactor¹⁰¹. La administración pública interviene, entre otros, en los siguientes rubros: en obras de infraestructura

¹⁰⁰ "En la década de los sesenta la inflación en estos países nunca fue mayor de un dígito. Para Estados Unidos, Canadá y Alemania Occidental en los años 1960-1973, fue cercana al 3% promedio anual; para Inglaterra, Francia e Italia lo fue de 4.7% y para Japón 6.1%. Además el bajo costo inflacionario estuvo más compensado por altas tasas de crecimiento económico y elevados niveles de empleo; la tasa real de crecimiento promedio anual fue de 4% en Norteamérica de 9.4% en Japón y Oceanía y 4.7% en Europa y el desempleo con excepción de Canadá nunca superó el 5% de la población activa". René Villarreal, Op. Cit. p. 69.

¹⁰¹ "Nunca antes ha desempeñado el Estado un papel tan importante en el bienestar social. A diferencia de periodos históricos anteriores, cuando los gobiernos se mostraban en general poco interesados en asuntos de bienestar, los Estados modernos se han valido de los poderes legislativos para crear programas de servicio social, para formular políticas y planes sociales, para reglamentar actividades que inciden en el bienestar humano y para redistribuir recursos. Si bien resultaría ingenuo pretender que todos los gobiernos han asumido esta actitud, o que lo han hecho por motivos altruistas, el Estado benefactor se ha convertido en una característica de la vida política moderna, y la formulación de políticas sociales en una actividad gubernamental permanente. James Midgley, La Política social, El Estado y la participación de la comunidad. En Bernardo Kliksberg, *Pobreza. Un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 206.

económica: puertos, escuelas, carreteras, presas, plantas hidroeléctricas; en asistencia social: salud, seguridad social, etc., como forma de lograr una mejor distribución del ingreso social; en empresas públicas, algunas de cuales fueron privadas, pero dado que ya no le son redituables a los inversionistas privados, pasan a manos del Estado con el objetivo de evitar el desempleo, como son: ferrocarriles, telégrafos, etc.

El Estado del bienestar, se crea a partir de los principios del mercado y las exigencias de justicia social, que nacen como resultado de una distribución inequitativa del ingreso, teniendo como objetivo evitar los conflictos sociales.

María del Carmen Pardo caracteriza al Estado de bienestar por tres elementos:

Primero, la intervención estatal en la economía para mantener el empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación. Segundo la provisión de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante. La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario pasar por ningún tipo de control de ingresos; estos servicios tienen como objetivo la provisión de la seguridad social en un sentido más amplio. Tercero, la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida entendido como derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática.¹⁰²

El Estado a través de la administración pública, establece una serie de programas sociales, como son el de asistencia social, subsidios en la adquisición de vivienda para las clases sociales de menores ingresos; tendiente a socializar los costos de producción, logrando de esta manera favorecer el proceso de acumulación capitalista, manteniendo un grado aceptable de armonía social. En este sentido, la administración pública no

102 María del Carmen Pardo, "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social" en *La revista del Colegio*, Año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996. p. 15.

ataca los problemas estructurales del capitalismo, sino trata de darle un paliativo a las consecuencias que se deriva de estos.

En las sociedades capitalistas desarrolladas, el Estado pone mayor énfasis en los sistemas de seguridad y asistencia¹⁰³, que tienen por objeto amortiguar los efectos negativos del mercado.

En los países subdesarrollados el Estado a su vez se convierte en promotor del desarrollo. En palabras de Sergio García Ramírez, "el trabajo del Estado se dirige sobre todo, por lo que toca a los países desarrollados de corte capitalista, a atenuar los efectos negativos del ciclo económico y, por lo que atañe a los subdesarrollados, a acelerar el proceso de desenvolvimiento, aumentando la capacidad productiva y mejorando la distribución del producto".¹⁰⁴

Corresponde al Estado, encargarse de la planeación económica, por medio de una obligatoriedad de la administración pública de llevar a cabo los lineamientos establecidos al respecto, mientras que a la sociedad sólo se le indica.

La administración pública tiene un desarrollo sin igual; a la vez que amplía sus cuadros administrativos tienden a especializarse, involucrándose en todos los aspectos de la vida social. Luis Aguilar Villanueva, considera que "la intervención del Estado en la vida económica y la prestación de los servicios sociales han conllevado la expansión e

¹⁰³ En los Estados Unidos, "el Departamento de Salud, Educación y Bienestar, creado en 1953 para aunar las desperdigadas iniciativas de bienestar, empezó con un presupuesto de dos millones de dólares, cantidad inferior al cinco por ciento de los gastos de defensa. Veinticinco años más tarde en 1978, aquél ascendía a 160.000 millones, una vez y media más que el gasto total de ejército, la armada y la fuerza aérea de los Estados Unidos. Su presupuesto era el tercero mayor del globo, superado sólo por los totales de los gobiernos norteamericano y de la Unión Soviética". Milton y Rose Friedman, Op. Cit. p. 140.

¹⁰⁴ Sergio, García Ramírez, *Derecho Social y Empresa Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980. p. 20.

innovación de la administración pública con toda una corte de científicos, técnicos y especialistas sin precedentes históricos".¹⁰⁵

El Estado como promotor del desarrollo, tiende apoyar directamente a la iniciativa privada, a través, entre otros aspectos, de las empresas mixtas.

La actividad estatal no tiene como objetivo sustituir al mercado, sino de contribuir a un desarrollo más eficaz de este, buscando que los objetivos privados se conjuguen con los públicos; no existe ninguna animadversión entre lo público y lo privado; al contrario lo privado, lo individual, recurre al poder público para poder llevar a cabo su proyecto establecido: el "auge económico" de sus componentes.

Durante esta fase, la racionalidad instrumental toma un auge sin precedentes, la actuación del sector público se desarrolla en casi todos los ámbitos de la sociedad, desde lo económico hasta lo cultural; logra una simbiosis entre lo público y lo privado.

El servicio público se convierte en el principal vínculo entre la administración pública y la sociedad civil. Los requerimientos de esta última deben ser satisfecho de manera eficaz y eficiente por el primero. En palabras de Serge Mescheriakoff, "el servicio público es una expresión racional y coherente de la posición de los gobernantes en la sociedad; en otras palabras, es un principio de legitimidad de los gobernantes; esta actividad del servicio público es legitimadora al constituir condición esencial de la no menos imperativa creación de la solidaridad social por los gobernantes".¹⁰⁶

¹⁰⁵ Luis F., Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa* Op. Cit. p. 51.

¹⁰⁶ Alain Serge Mescheriakoff, "Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, Vol. 57, Núm. 2, Junio 1990, p. 119.

Sin embargo, la sociedad civil se vuelve dependiente de la administración pública; busca en esta, encontrar la solución a todos sus problemas; llegándose a considerar un "paternalismo" administrativo; se vuelve "estática", el Estado al absorberlo todo, no da hincapié para que esta logre por sí misma satisfacer sus necesidades.

La sociedad tiene como fin, el exigir un bienestar a través de diversos medios, por ejemplo a través de sindicatos u organizaciones sociales. Es en esta fase donde los sistemas de seguridad social se consolidan. Los sistemas de seguridad social tienen como finalidad "la disminución de las masas obreras asalariadas y hacia la garantía de un mínimo del nivel de vida".¹⁰⁷

El Estado crea programas de empleo especiales, desarrolla la asistencia social, subsidia la adquisición de vivienda, proporciona bonos para alimentos etc., tendientes a socializar cada vez más los costos de producción, logrando favorecer el proceso de acumulación capitalista y a la vez mantener un grado mínimo de armonía social"¹⁰⁸. Evitar el conflicto social a toda costa es el objetivo del Estado de bienestar. Sin embargo, como todo proceso histórico, el Estado cae en un periodo de contradicciones, dando como resultado un proceso de reestructuración estatal, conocido como la reforma del Estado. La reforma institucional es la respuesta a la crisis del Estado de bienestar.

¹⁰⁷ Wolfgang Abrenth, Op. Cit. p. 91.

¹⁰⁸ Este hecho se manifiesta en un descenso del conflicto social en términos de una recíproca y total exclusión de las clases, y es sustituido por todo un conjunto de mecanismos y procedimientos institucionalizados (o no) de tipo 'corporativista' que facilita y regulan los acuerdos y ajustes entre las

2.2.3 La crisis estructural del Estado de bienestar

El Estado de bienestar para dar respuesta a las necesidades de una sociedad cada vez más dependiente, aumentó considerablemente sus funciones, lo cual trajo como consecuencia una ampliación de sus recursos, que con el tiempo se tradujo en un aumento de su déficit que se compensaba a través de la deuda pública, trayendo como resultado un círculo vicioso. Así la deuda pública, el déficit público y el aumento de las demandas sociales ya no pueden ser satisfechas, traduciendo en problemas de gobernabilidad.¹⁰⁹

Las limitaciones del estado del bienestar no son fenómenos pasajeros ni hechos azarosos derivados de un origen contingente. Al contrario, su carácter sistemático y profundamente arraigado deriva de contradicciones fundamentales en el modus operandi de todos los sistemas estatales de bienestar. Estas contradicciones suman a los Estados del bienestar en un proceso de auto-obstrucción acumulativa. De decisiva importancia, la 'contradicción primaria', resulta el hecho de que las diversas ramas del Estado del bienestar se ven forzadas a realizar dos funciones incompatible al subsistema económico: mercantilización y desmercantilización.¹¹⁰

Dicha contradicción se manifiesta, entre otras, por la difícil colocación de bienes que producen los países centrales. Dada la alta tecnología utilizada para este fin, producen

grandes organizaciones patronales y obreras y entre éstas y el Estado". Luis F., Aguilar Villanueva, *política y racionalidad administrativa* Op. Cit. p. 52.

¹⁰⁹ Norberto Bobbio define la ingobernabilidad como "el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal... La ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos. En su formulación más compleja, la ingobernabilidad es la suma de una crisis de entrada y de una crisis de salida. Las crisis de salida tienen forma de *crisis de racionalidad*: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de *crisis de legitimidad*: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico (Habermas)". *Diccionario de Política*, México, siglo XXI, 1983, p. 704.

¹¹⁰ Clause Offe, *Las Contradicciones...* Op. Cit. p. 19.

volúmenes cada vez más crecientes, que ni los sistemas de crédito ni el Estado por medio del gasto público pueden consumir, por lo que las tasas de ganancia son menores, haciendo más lenta la acumulación y por ende la inversión, repercutiendo nuevamente en la tasa de ganancia, creándose de esta manera un círculo vicioso que, generaliza la crisis a nivel mundial, dada la interrelación de los países centrales y periféricos.¹¹¹

La crisis trae consigo la sobrecapitalización en los países centrales, significando una abundancia de dinero el cual no puede ser invertido en el proceso productivo, ya que se obtiene una tasa de ganancia menor a la esperada, considerando su monto, es decir, "el capital total invertido produce menos ganancias que la que produciría el mismo capital en período de expansión".¹¹²

La política de los gobiernos para aumentar el consumo, fue "claramente inefectiva para estimular la producción en los setenta, sin embargo, si resulto ser inflacionaria, dando lugar a un nuevo fenómeno económico, el estancamiento con inflación, es decir la estanflación".¹¹³

Este fenómeno a la vez, se ve acompañado de problemas en la balanza de pagos, debido a la pérdida de competitividad de las economías o por el impacto del proteccionismo de los países centrales.

¹¹¹ "En 1969 se inició un periodo en que no puede mantenerse el mismo ritmo de expansión. No hay más posibilidades de inversión con tasas de ganancia similares a las obtenidas después de la Segunda Guerra Mundial. El capital, que anteriormente se movilizaba hacia diferentes destinos, ya no encuentran la misma ocupación, queda ocioso o invirtiéndose a tasas de ganancia menores. Esto genera un movimiento en espiral, por que las menores ganancias hacen más lenta la acumulación, luego la inversión es menor, inversiones que producen a su vez menores ganancias, etc., esto significa que el capital total produce menos ganancias. Como éste es un movimiento tendencial se está en una crisis, en la medida en que el sistema no resolverá este movimiento sin transformaciones radicales. Ya no se trata de asustar un sector, todo el aparato productivo está afectado por este movimiento". Guillermo Labarca, *Los bancos multinacionales en América Latina*, México, Océano, 1980 p. 24.

¹¹² *Ibid.* p. 16.

El grado de complejidad de la crisis, ha tenido como sus principales manifestaciones: desequilibrio económico, estanflación, déficit en las balanzas, desempleo, disminución del producto interno bruto, entre otros de los indicadores económicos.

Lo anterior repercute tanto en los países centrales como en los periféricos, pero en estos últimos ha sido en mayor grado, aunado que tienen ante sí otro factor en su contra: la deuda externa.¹¹⁴

Se considera que gran parte de la crisis, se debe a la política expansionista del Estado, ya que de la inversión en servicios, pasó al renglón de la inversión productiva, donde invirtió, produjo y nacionalizó con el fin de mantener el pleno empleo y coadyuvar al desarrollo económico. Sin embargo, esto trajo consigo la brusca expansión del Estado en el proceso económico, lo que ha provocado resultados negativos ¹¹⁵.

Es decir, gran parte de la crisis se debe a la política expansionista del Estado, que al crear una mayor demanda, llevó a cabo un proceso inflacionario, el cual repercute en el aumento del desempleo y por ende de la pobreza, siendo uno de los problemas más agudos para solucionar.

Para Clause Offe:

¹¹³ René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetarista*, Op. CIT. p. 69.

¹¹⁴ "El binomio deuda -crecimiento aparece en Latinoamérica como fundamento del desarrollo y del gigantismo estatal, la crisis financiera, a su vez, conduce a la astringencia e involución de la participación y regulación estatal, de las modalidades tradicionales de consenso social a la mutación de la dialéctica existente entre el Estado y sociedad civil. En este sentido, en los países con alto grado de exposición financiera, ésta aparece como un detonante de la "crisis fiscal del Estado" y de su involución "reordenadora" si bien no como su imputación causal última. De ahí que la solución (programas de ajuste) a la crisis del Estado, adopte el carácter de solución a la "ineficiencia del mismo, poniendo coto a su política de gastos inflacionario y a su función dirigista, es decir, sustituyendo al Estado por el mercado (...)". Ignacio Perrotini H. y Eduardo Vega L., "El Estado Providencia y La Crilica Neoliberal" en *Estudio Políticos* (nueva época, vol. 4 abril-septiembre 1985, num.2 y 3) pp. 6-7.

¹¹⁵ "En términos generales, el Estado avanzó irrefrenablemente durante décadas, a tal grado que, para 1980, ningún Estado de la Comunidad Económica Europea participaba en menos del 50% del PIB

La probabilidad de problemas en torno a una lealtad masiva se ve incrementada adicionalmente por el hecho de que el Estado de bienestar se va 'sobrecargando' sistemáticamente de exigencias que él mismo ha sancionado directamente. En comparación con las formas del Estado capitalista 'liberal', cargadas con menos funciones. El Estado de bienestar ha aumentado en alguna medida las esperanzas en cuanto a lo que pueda conseguir. Asume visiblemente responsabilidad ante una gama mucho más amplia de funciones, desde el manejo recursos humanos y físicos hasta asegurar el proceso de mercantilización, debilitando su perspectiva y compensando sus disfunciones.¹¹⁶

Dada la relación dialéctica entre Estado-sociedad civil, en la que el primero intervino directamente en el proceso de producción a través del bienestar social y garantizado la ocupación por medio de la política del pleno empleo, trajo consigo el crecimiento desmesurado de la administración pública, lo que llevó a un incremento del gasto público, financiándose por medio de tres mecanismos:

- 1) A través de impuestos, repercutiendo en una disminución en la tasa de ganancia y por ende de la inversión.
- 2) A través de la deuda pública, manifestándose como uno de los problemas más difíciles de resolver actualmente.
- 3) A través del incremento del circulante que, manifestándose en una mayor inflación.

Lo anterior se manifiesta en una crisis fiscal del Estado, que cada vez se torna más aguda, lo que repercute directamente en el proceso productivo.¹¹⁷

respectivo, en algunos casos como Suecia la participación del Estado llegó a ser superior al 70%. Germán Pérez y Rosa Ma. Mirón. Op. Cit. p. 39.

¹¹⁶ Clause Offe, *Las Contradicciones del estado del bienestar*, Op. Cit. p. 29.

¹¹⁷ "Los recursos materiales del Estado son siempre insuficientes para financiar sus gastos, muestra que el límite de la intervención estatal depende no sólo del carácter de su involucramiento sino sobre todo, de las contradicciones del capitalismo en general. La crisis fiscal del Estado es la expresión de las

El keynesianismo establecido en los países occidentales, no sólo ha fallado en su esquema de fondo de la política económica que se refleja en la inflación,¹¹⁸ sino que también ha encontrado cierta adversidad por parte de la sociedad civil que, está encontra de un estatismo ineficiente y burocratizado.¹¹⁹

La crisis ha traído consigo toda una serie de problemas sociales - principalmente en los países periféricos -, como respuesta a la incapacidad del Estado para otorgar mínimos de bienestar, que en otras épocas las podía satisfacer. De esta manera la crisis también se manifiesta en el Estado y la sociedad, dadas las dificultades económicas en las que encuentra el primero.¹²⁰

En este sentido,

Los programas estatales de asistencia empezaron a experimentar dificultades durante los años 1970. Al alcanzar el gasto en materia de asistencia social niveles sin precedentes, aumentó la resistencia pública a la tributación. Con la crisis de la energía durante la misma década, la inflación y la recesión debilitaron economías

contradicciones que conducen a la crisis del Estado capitalista por que, al producir valor y plusvalor, el Estado no suprime la caída de la tasa de ganancia sino que financia el déficit de beneficios privados que, en el futuro será el déficit del propio Estado. Más allá del hecho de si el Estado se encuentra sujeto o no a la ley del valor, sus actividades se encuentran condicionadas por la tendencia general de la tasa de ganancia a caer". Guillermo Farfán. "Luchas Obreras e Iniciativas del Capital en la Era del Estado de Bienestar. La Experiencia Británica." En *Estudios Políticos* (nueva época, vol. 4 abril-septiembre 1985, num. 2 y 3) p. 24.

¹¹⁸ "Los nekeynesianos olvidaron que una parte vital de la Teoría General, la política monetaria tenía sus límites y que podía llegar el momento en el que la expansión de la oferta monetaria (y el gasto gubernamental improductivo) sólo se reflejaría en los precios y dejaría de ser un estímulo a la producción y al empleo". Rene Villarreal, *La Contrarrevolución Monetarista*. Op. Cit. p. 66.

¹¹⁹ "El papel del Estado, cada vez mayor, ha tenido muchos de esos efectos adversos tanto en la enseñanza superior como en la primaria y la secundaria. Ha fomentado una atmósfera que tanto los estudiantes interesados como los estudiantes serios encuentran con frecuencia adversa al aprendizaje". Milton y Rose Friedman. Op. Cit. p. 214.

¹²⁰ "A partir de los años setenta, pero sobre todo al iniciarse la presente década, la repartición que significa un proceso asimétrico de distribución de las cargas económicas y políticas de la crisis del sistema sobre diversos sectores sociales con desiguales fuerzas y capacidades de respuesta". Ignacio Perrotini H. Y Eduardo Vega, "El Estado Providencia y La Crítica Neoliberal" Op. Cit. p. 11.

anteriormente pujantes y tuvieron un impacto negativo en los programas gubernamentales de asistencia.¹²¹

El Estado de bienestar entra en una crisis de gobernabilidad, es el fracaso del Estado de bienestar.¹²²

La crisis por la que atraviesa actualmente el sistema, se puede considerar como una fase de reestructuración social, política, económica y cultural, que implica necesariamente nuevas formas de solución, manifestándose como un rompimiento de los esquemas que tuvieron vigencia durante la anterior fase expansiva del sistema (keynesianismo).¹²³

La crisis tiene como una de sus principales manifestaciones, el desajuste del equilibrio entre estructura y superestructura, que da lugar a una crisis de legitimación y de representación del Estado, puesto que los recursos de la intervención y la capacidad de mediación por parte de este, son escasas para dar una respuesta a los requerimientos de la sociedad civil, trayendo consigo un bajo nivel de integración de los intereses de los diversos grupos y clases sociales al aparato estatal, que da como resultado una profundización de los conflictos entre el Estado y los diversos actores sociales.¹²⁴

¹²¹ James Midgley, La política social, ... Op. Cit. p. 208.

¹²² "Lo que a partir de los setenta, pero sobre todo al día de hoy está en cuestión es precisamente el "fracaso del Estado", la bancarrota de la política (political Bankruptcy). Y bajo estas metáforas se inscribe y se apunta críticamente es la crisis del Welfare State, la crisis fiscal del Estado Keynesiano, del Estado plan e interventor, del Estado de administración social, hasta llegar a los actuales temas de "crisis de gobernabilidad" sin más; "Il Governo debole". Luis F. Aguilar. Op. Cit. p. 81.

¹²³ La "gran crisis" no es de mayor duración que las crisis pequeñas, solamente por que tiene dimensiones mayores, sino más bien por que la ruptura estructural es seguida de una depresión de larga duración que debe interpretarse social, política y económicamente como una fase de desestructuración de las viejas formas y de reestructuración de las nuevas condiciones sociales, reestructuración implica siempre destrucción, no solamente en el sentido material, sino destrucción de estructuras de compromiso social, lo cual necesariamente viene acompañado de graves conflictos sociales y económicos". Elmar Allaver. "¿Reestructuración o Desmantelamiento del Estado Social?", en *Estudios Políticos*, (nueva época, vol. 5 julio-diciembre 1986, num.3-4) Centro de Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 46.

¹²⁴ "Cualquier organización social descansa en la sumisión de los escalones inferiores a los superiores, en la ordenación del ejercicio del mando, en la aceptación de la autoridad, es decir, en lo que podría denominarse el consenso organizativo. Pues bien, lo que se rompió en ese período fue el consenso sobre la legitimación del sistema político tal como estaba establecida la organización política. La pérdida

Los Estados de bienestar están dejando rápidamente de ser la solución viable a los problemas socio-políticos generados por las sociedades capitalistas. Por que los sistemas de vida social y económica ya no se armonizan con las exigencias del sistema político-administrativo. Las 'panaceas' de la intervención estatal, y la regulación misma pasan hacerse problemáticas. Los sistemas ligados al Estado del bienestar engendran más fracasos en planes, más asistencia social y más conflicto político del que pueden resolver las propias estrategias para el manejo de crisis empleados por el Estado del bienestar se ven sometidas a nuevas formas de tendencia a la crisis.¹²⁵

En el contexto internacional, la crisis del Estado, se manifiesta en un reacomodo de las fuerzas productivas, la monopolización por parte de empresas multinacionales, es una muestra de este proceso.

La política de pleno empleo, que refuerza la tendencia de la administración pública a aumentar el gasto, tanto corriente como de inversión, financiando cualquier déficit, por medio del aumento de la cantidad de dinero, en vez de hacerlo mediante el incremento de los precios de los bienes y servicios que produce, trajo consigo el fenómeno inflacionario.¹²⁶

de confianza en los gobiernos y la insatisfacción con los valores explícitos del sistema político se manifiesta de forma abierta en los movimientos de los años sesenta y de forma silenciosa en la siguiente década. Si la división por décadas tuviese algún sentido aparte de la cronología mecánica, podría aventurarse la idea del incubamiento en ese período de la preocupación por la ética y la corrupción públicas de la década de los años noventa, así como del progreso de los valores postmateriales perceptibles, con matices entre la juventud de los países desarrollados, como España". Rafael Bañón, "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales", En Rafael Bañón y E. Carrillo, *La nueva administración pública...*, Op. Cit. p. 27.

¹²⁵ Clause Offe, *Las Contradicciones...*, Op. Cit. p. 19.

¹²⁶ "Muchos países se meten en problemas inflacionarios simplemente por el extraordinario gasto gubernamental, financiado básicamente mediante la impresión de dinero. Hay otras maneras de financiarlo, pero los impuestos no son políticamente atractivos, mientras que de la impresión de dinero nadie se percató, hasta que es demasiado tarde, tampoco es deseable desde el punto de vista gubernamental el limitar el crédito al público, lo que deja a la máquina impresora como la opción más ventajosa a corto plazo. Milton y Rose Friedman. Op. Cit.. pp. 22-23.

Los críticos del Estado de bienestar, consideran que este ha limitado las posibilidades del progreso tecnológico, ya que con su crecimiento desorbitado ha impedido que operen las "leyes del mercado", eliminando los estímulos a la producción y a la innovación tecnológica, por lo tanto a las críticas de aspecto financiero, se unen otras, satanizando la actividad del Estado en todos sus aspectos.

Afirman que el Estado de bienestar, ha tenido resultados negativos, aunque sus objetivos estén encaminados al beneficio social, sus resultados han sido insatisfactorios. Por ejemplo, en los países centrales, los costos por concepto de seguridad social se han elevado considerablemente, puesto que los programas establecidos a este respecto, tienen serios problemas financieros. En el áreas de salud aunado a la elevación de los costos, se ha despersonalizado la medicina que se ha burocratizado, en detrimento de la sociedad consumidora de este servicio.¹²⁷ Mientras que los programas de vivienda pública han fracasado rotundamente, como consecuencia de los proyectos establecidos a este respecto, ya que "han quitado más bien que añadido habitaciones disponibles para los de menores recursos".¹²⁸

Otro ejemplo del fracaso del Estado del bienestar, es la educación que se ha burocratizado enormemente, la enseñanza se ha dejando en manos de educadores semi-profesionales, trayendo como resultado un sistema educativo obsoleto, reflejándose en el bajo rendimiento académico de los estudiantes de las escuelas públicas.¹²⁹

¹²⁷ "Los médicos abandonan el servicio de salud británico. Un tercio de los médicos recién licenciados emigran cada año a otros países. El rápido crecimiento reciente de la práctica estrictamente privada de la medicina, los sistemas de protección de la salud y los hospitales y sanatorios privados constituyen otros tantos resultados de la insatisfacción de los ciudadanos hacia el servicio de salud". Ibid. p. 142.

¹²⁸ Ibid., p. 255.

¹²⁹ "Creemos que el papel creciente desempeño por el Estado en la financiación y administración de la enseñanza ha llevado no sólo a una enorme pérdida de dinero de los contribuyentes, sino también a un sistema educativo mucho peor que el que podría haberse desarrollado de haber seguido teniendo un papel más importante la cooperación voluntaria". Ibid. pp. 257-258.

La crisis del Estado del bienestar se manifiesta como crisis de gobernabilidad. Sus críticos consideran que el aumento considerable de su estructura para responder a las demandas de la sociedad trae consigo un aparato burocrático en constante crecimiento, que no satisface a dichas demandas.

La intervención gubernamental se lleva a cabo, cuando sobrevienen ciertas necesidades por parte de la sociedad civil, entonces el gobierno establece un programa para tal necesidad, creando una institución con dicho fin. Pero a través del tiempo los resultados esperados, son generalmente opuestos a los objetivos iniciales. No hay manera de dismantelar la estructura burocrática, sino al contrario se crean nuevos apéndices burocráticos a fin de ayudarla actuar eficientemente, con lo que comienza un nuevo ciclo, que da lugar a un aparato administrativo obeso e ineficiente en detrimento de la sociedad civil.¹³⁰

La dependencia de la sociedad al Estado, trae consigo una obstaculización para el desarrollo de las potencialidades individuales.¹³¹ Creando un individuo protegido, que todo lo espera del Estado, perdiendo de esta manera el empuje, la iniciativa y el interés en hacer las cosas por sí solos, puesto que al otorgársele al Estado un lugar excesivo, "la eficiencia general desde el punto de vista económico disminuye, creando un individuo carente de espíritu emprendedor y con menos sentido de responsabilidad".¹³²

¹³⁰ "Todo el mundo está de acuerdo en que el programa de bienestar es un "desorden" saturado de fraude y corrupción. A medida que el Estado se hace cargo de una proporción mayor de los gastos sanitarios de la nación, los pacientes y los médicos han empezado a quejarse del aumento de los costos y de la creciente impersonalidad de la medicina. En el campo de la educación, los resultados alcanzados por los estudiantes han disminuido a medida que ha aumentado la intervención estatal". Ibid. pp. 140-141.

¹³¹ "Hoy día no somos libres para ofrecer nuestros servicios como abogado, médico, dentista, fontaneros, barberos, enterradores o para empezar a trabajar en muchas otras ocupaciones, sin antes conseguir un permiso o una autorización de un funcionario gubernamental". Ibid. p. 99.

El Estado de bienestar, obstaculiza el desarrollo de la sociedad, ya que:

- 1) Impone onerosas e ineficientes regulaciones, que en conjunto tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y la productividad.
- 2) Invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente, los programas establecidos por el Estado, en aras de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes.
- 3) Distorsiona los precios del mercado, lo que impide un aumento en la producción, ocasionando una distribución ineficiente de la misma.
- 4) Hace atractivo el desempleo y el ocio, al gravar a los que trabajan, mientras que subsidian a los que no lo hacen.
- 5) Impide el progreso tecnológico, a través de los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción.
- 6) Protege a industrias ineficientes de la competencia extranjera, lo que eleva los precios internos.
- 7) Impide el progreso social, puesto que los programas tendientes al beneficio social son ineficientes.¹³³

¹³² Giuseppe Vacca. "El Reto Neoliberal al Estado de Bienestar: Una Entrevista a Norberto Bobbio", en *Estudios Políticos*, (nueva época, vol. 5 julio-diciembre 1986, num. 3-4). Centro de Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 55.

¹³³ Al respecto pueden consultarse las siguientes fuentes: Hanke, Steve H., *Privatización y desarrollo*, México, Trillas, 1991; Friedman, Milton y Rose, *La Libertad de elegir*, Barcelona, Grijalbo, 1980; ministerio de Administraciones Públicas, *La Transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, OCDE, 1997; Savas, E.S. *La clave para un Gobierno Mejor. Privatización*, México, Gernika, 1989.

El Estado de bienestar vive una crisis de tal magnitud, que hace imprescindible su reforma.

Las modificaciones producidas en torno al papel del Estado en general y la administración pública en particular, han sido justificadas de distintas maneras en diferentes países y regiones del mundo. Es decir, la explicación que se ha dado para llevar a cabo dichos cambios ha variado en cada país. En algunos casos se argumenta que el Estado está enfrentando una crisis de legitimidad ante la sociedad, que el sector público tiene que tomar medidas para mejorar su actuación y así recobrar la confianza que la sociedad civil debe tenerle. En otras ocasiones, se dice que el Estado no ha sido capaz de dirigir correctamente el desarrollo económico y que, por lo tanto, debe retirarse de esa tarea; en otras más se argumenta que el Estado representa un obstáculo para la puesta en marcha de determinadas políticas económicas que están encaminadas hacia la recuperación y el fortalecimiento económico de los países.¹³⁴

La respuesta a la crisis contemporánea del Estado moderno¹³⁵, se da a través de un proceso de reestructuración de este que se le ubica como la reforma del Estado.¹³⁶

¹³⁴ Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 32.

¹³⁵ "La crisis del Estado, que definió el capitalismo contemporáneo desde los años setenta, se tradujo en el plano económico, en una generalizada reducción de las tasas de crecimiento y en el aumento de la concentración de la renta; en el plano ideológico en el resurgimiento del liberalismo conservador, mientras que la respuesta estatista – que suponía socialista o de izquierda- revelaba sus límites y contradicciones; en el plano social, en la ampliación de la esfera pública no estatal, la cual dejaba de expresarse principalmente a través de movimientos sociales para incluir organizaciones no gubernamentales, así como mecanismos de participación ciudadana; y, en el plano político, en una serie de respuestas a la crisis que van desde el reajuste fiscal y las reformas orientadas hacia el mercado, tendiendo a reducir el tamaño del Estado y reconstruirlo hasta propuestas de democracia directa y participativa". Luiz Carlos Bresser Pereira, *Prólogo* al libro de Nuria Cunnill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Op. Cit. p. 11.

¹³⁶ "La "transformación del Estado como un elemento del proceso de la crisis actual no es exclusivo de una sociedad o país, sino un fenómeno generalizado en metamorfosis capitalista; y por lo tanto se presenta en diferentes latitudes independientemente del signo ideológico y político del régimen de Gobierno vigente en cada país". Ignacio Perrotini y Eduardo Vega L. Op. Cit. p. 5.

Capítulo 3. La reforma del Estado

3.1. El contexto

En los últimos años se ha llevado a cabo un cambio en el escenario geopolítico a nivel mundial, presentándose grandes modificaciones en el sistema económico internacional. A estos se suman desarrollos tecnológicos que inciden directamente en nuestra visión del mundo y de nuestras perspectivas del futuro. Nos enfrentamos a un sistema mundial tanto a nivel político, económico como cultural cada vez más complejo e interdependiente, donde ya no existe un comportamiento aislado que no repercuta en el contexto global.

La existencia de un alto grado de desarrollo tecnológico creador de productos altamente sofisticados, dan como resultado una tercera revolución industrial que actualmente experimenta la humanidad. Dicha revolución tiene como base siete campos de conocimiento que inciden directamente en la creación de nuevas tecnologías: 1) instrumental; 2) nuevos materiales; 3) computación; 4) medios de comunicación ; 5) máquinas automatizadas; 6) medios de transporte y 7) biología molecular.¹³⁷ Dichos campos de conocimiento han incidido de una u otra forma en todos los países del orbe.

La informática, la robotización, las nuevas relaciones laborales, traen consigo una transformación de la humanidad. El fenómeno de la globalización hace su aparición. Los grandes bloques comerciales derivados de una interrelación cada vez más profunda entre regiones, hacen de los países una cadena de procesos industriales, donde hablar de maquila suena tan común.¹³⁸ El Estado- nación repentinamente se convierte en una

¹³⁷ René Villarreal, México 2010, *De la Industrialización a la reestructuración Industrial*, México, Océano, 1987. p.55.

¹³⁸ "Los hombres que dirigen las grandes sociedades mundiales son los primeros de toda la historia que disponen de la organización, la tecnología, el dinero y la ideología indispensables para intentar, con visos de credibilidad, administrar el mundo como una unidad integrada". Richard J. Barnert y Ronald E.

falacia, ejemplo de esto son las crisis económicas, se inician en un país e inmediatamente afecta a otros. Así, la interacción a nivel mundial a través de la informática ha dado como resultado una nueva cultura tecnológica que influye en los aspectos políticos, sociales y económicos.

El acelerado crecimiento tecnológico, es fundamental para analizar esta etapa de la humanidad. Michael Crozier afirma:

No son ya las actividades industriales, sino las actividades de servicio y de alta tecnología (las que transforman a la humanidad). La industria conserva todavía gran importancia, pero , (...) ya no desempeña el papel motor. Este papel se ha transferido a la alta tecnología y a los servicios (...) lo que hace avanzar el sistema no es ya la racionalización, sino la innovación generada por la alta tecnología.¹³⁹

Las economías nacionales han sufrido una expansión sucesiva y progresiva en las relaciones comerciales a nivel mundial. La apertura comercial es imprescindible. "El proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones no logró establecer bases sólidas de crecimiento a largo plazo, y de sostenimiento de los equilibrios macroeconómicos. La experiencia demostró que en el largo plazo sólo la expansión de las exportaciones con creciente contenido tecnológico, podría ampliar las fronteras de desarrollo".¹⁴⁰

La reestructuración productiva, la recomposición de los procesos de trabajo y la flexibilización de las relaciones laborales asociadas a la intensa innovación tecnológica

Müller. *Los dirigentes del mundo. Global Reach. El poder de las multinacionales*. México, Grijalbo, 1976 p.11.

¹³⁹ Michael Crozier , "El cambio en las organizaciones públicas". En *Gestión y política pública*, vol. I , núm. 1, julio-diciembre, 1992. p. 95.

¹⁴⁰ José Rivera Banuet. "El Estado y las economías Latinoamericanas, en II Seminario Internacional de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994. p. 43.

que hoy llevan a considerarse, el fin de la era del trabajo, para ingresar a una fase en los sistemas de producción.¹⁴¹

De hecho, el aspecto más revolucionario de la empresa planetaria no es su tamaño sino su visión mundial. Los administradores de las sociedades mundiales están esforzándose por poner en práctica una teoría de la organización humana que allera profundamente el sistema de estados nacionales en torno al cual se ha organizado la sociedad a lo largo de más de cuatrocientos años.¹⁴²

La globalización afecta las relaciones internas en los Estados -nación, por lo que las pautas de comportamientos tradicionales en los diversos países, entran a procesos de transformación que cambia radicalmente las estructuras del Estado.¹⁴³ El Estado tiende a reexaminar sus funciones.

En la vida contemporánea las reformas al Estado no son la excepción, son una constante. Hoy los Estados en lo que constituye una tendencia mundial se reforman. La complejidad de la posmodernidad plantea nuevos retos a la civilización humana. Las tendencias apuntan por el auge de los mercados, el desarrollo de la economía de

¹⁴¹ Al respecto André Gorz, argumenta: "En una sociedad en vías de descomposición, en la cual la búsqueda de una identidad y de una integración social se ve constantemente frustrada, el joven obrero puede encontrar en la 'cultura de la empresa' y en el 'patriotismo de la empresa' que la firma inculca un sustituto de pertenencia a la sociedad global, un refugio contra el sentimiento de inseguridad. La firma le propone el tipo de seguridad que ofrecen las órdenes monásticas, las sectas, las comunidades de trabajo: le pide que renuncie a todo -a toda otra forma de pertenencia, a sus intereses e inclusive a su vida personal, a su personalidad- para darse en cuerpo y alma a la empresa que, a cambio, le dará una identidad, una pertenencia, una personalidad, un trabajo del que puede estar orgulloso: se convierte en miembro de una 'gran familia'. El lazo con la empresa y el colectivo de trabajo de la empresa se convierte en el único lazo social, absorbe toda energía, moviliza toda la persona del trabajador y contiene para éste el peligro de la pérdida total de sí en caso de que deje de merecer, por la excelencia indefinidamente creciente de su desempeño, la confianza de la firma, la consideración de sus compañeros de equipo." André Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 1996, p. 47.

¹⁴² Richar J. Barnett y Ronald E. Müller. *Ibid.* 14.

¹⁴³ Ricardo Uvalle, afirma: "Después de los procesos de ajuste que mundialmente se han aplicado en la vida del Estado, todo indica que los tiempos del repunte estatal empiezan asomar otra vez. Pero no se trata de un repunte protagónico, improductivo y costoso, sino en razón de las nuevas condiciones

los servicios, la inventiva tecnológica, la revitalización de la descentralización política, la redistribución del poder y el imperativo de buscar nuevos derroteros para alcanzar el bienestar social.¹⁴⁴

La cada vez más compleja relación de los hombres, grupos y actores sociales, es resultado de una interacción respecto a intereses comunes. Las organizaciones no gubernamentales, que aglutinan diversos grupos sociales, cumplen una función determinante en la vida moderna de la sociedad. Las estructuras políticas tradicionales se ven rebasadas por estos nuevos actores sociales.¹⁴⁵

Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, son una muestra de que todo en nuestro entorno ha sufrido un cambio, que se manifiesta en otro tipo de cultura, de sociedad, de relaciones personales. Se rompen viejos esquemas de comportamientos sociales para entrar a una nueva faceta de la humanidad.¹⁴⁶

El desarrollo democrático en casi todos los países del orbe es una muestra del cambio tan importante que estamos viviendo. La desaparición a veces paulatina, a veces repentina de regímenes autoritarios, para pasar a gobiernos democráticos, es una muestra de estos sucesos. Pero la democratización no sólo se da en los aspectos

emergentes con la transformación de la economía mundial y el avance tecnológico". Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del Estado ...* Op. Cit. p. 41.

¹⁴⁴ Ibid. p. 38.

¹⁴⁵ "La independencia de los actores sociales se definen tanto en relación con el Estado como con los partidos y las organizaciones políticas, lo que significa que aquéllas tienen capacidad para establecer sus objetivos, sus estrategias y tácticas, y elegir sus dirigentes con autonomía. La independencia no cancela la posibilidad de mantener relaciones con ellos, simplemente enfatiza que la decisión de entablarlas emana de los propios actores. Asimismo, implica que cuentan con una vida orgánica interna que garantiza la intervención democrática de sus integrantes en la toma de decisiones centrales para la vida del grupo. Como todo modelo orgánico, los grados de materialización son variables." Juan Manuel Ramírez y Jorge Regalado, *introducción*, 4. Los actores sociales, en Esthela Gutiérrez Garza, (Coordinadora General), *El debate Nacional*, México, Diana, 1998. p. 14.

¹⁴⁶ Yehezkel Dror, afirma al respecto: "vivimos una época de transformaciones radicales: en demografía, ciencia y tecnología, conciencia y cultura, comunicaciones, configuraciones neoeconómicas y geoestratégicas, regímenes y valores. Las discontinuidades en estos y otros aspectos de la existencia humana, que interactúan y se refuerzan mutuamente, crean nuevas perturbaciones". Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 25.

electorales, sino en una apertura de la acción gubernamental más abierta y transparente.

A pesar de sus pretensiones de apertura y de democracia, el sistema político-administrativo de Estado que conocimos estaba protegido por la distancia, por las barreras sociales, por la tradición de secreto y el peso de las costumbres jerárquicas. De ahora en adelante las barreras caen, el secreto es cada vez más difícil de guardar, las jerarquías ya no son toleradas por ciudadanos que pueden escaparse de ellas más fácilmente, en cuanto que su libertad de elección es más grande.¹⁴⁷

Es decir, la incidencia de cambios en los comportamientos sociales, hacen indispensable una serie de transformaciones por parte del Estado para dar respuesta a dichos requerimientos.

3.2 Objetivos de la reforma estatal

La Reforma del Estado se sitúa como la fase más desarrollada en el devenir histórico. Como se mencionó arriba, las circunstancias tanto coyunturales como estructurales hacen que el Estado se transforme para dar respuesta a los requerimientos de una sociedad que ingresa a la posmodernidad, caracterizada por la incertidumbre¹⁴⁸ y el desarrollo tecnológico acelerado. La interdependencia de los diversos actores sociales es un hecho imprescindible.

¹⁴⁷ Michael Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto". *En Memoria del II Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. p. 29.

¹⁴⁸ "respecto a la incertidumbre, es una categoría alusiva a un modo de vida donde no hay certeza de lo que sucederá. La incertidumbre es una variable presente en todos los órdenes de la vida. Pero en relación a los gobiernos tiene especial connotación, dado que el destino común de una sociedad, pueblo, nación o Estado, exige un abordaje efectivo para no incurrir en desaciertos costosos. Ricardo Uvalle, *Las transformaciones...* Op. Cit. p. 58.

Las transformaciones que sufre el Estado, no sólo se deben a factores internos del mismo proceso de la evolución estatal, sino sobre todo a un devenir histórico, como resultado del desarrollo de la sociedad. Si bien la sociedad se organiza a través del Estado para su supervivencia, esta se transforma para exigirle al Estado un cambio en su actuación. El Estado dejará de ser el principal protagonista económico, para darle al mercado y a los particulares, un papel de importancia a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad.

Los objetivos de la reforma del Estado son :

1. Transformar las instituciones estatales para dar respuesta eficiente y eficaz a los requerimientos de la sociedad.
2. Adaptación del Estado a los procesos de globalización y desarrollo tecnológico.
3. Ampliación del proceso de democratización en los Estado- nación.
4. Establecimiento de una reforma de gobierno a través de una nueva gestión pública.
5. Un proceso de descentralización de las administración pública, para otorgar a los gobiernos locales mayores poderes de decisión y recursos.

Es importante conocer los diversos conceptos que sobre reforma del Estado han establecido diversos especialistas del tema, para comprender la importancia de este acontecer histórico.

José Luis Ayala, afirma:

Sobre la reforma estatal se han desarrollado distintos enfoques y marcos conceptuales. Entre ellos existen diferencias instrumentales y valorativas. Sin embargo la reforma es concebida generalmente como medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico, diferente de acuerdo a los enfoques y necesidades de los distintos países.¹⁴⁹

Otra definición del mismo autor, considera que "en un sentido más amplio la reforma del Estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones, y cambiar las políticas e instrumentos que hablan articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales".¹⁵⁰

Para Pedro Zorrilla Martínez:

La reforma del Estado es una conciencia generalizada de la necesidad de dar una nueva y gran batalla por la igualdad y la justicia y de que ello signifique una mayor y mejor democracia ante el poder en todos los ámbitos y más clara atribuciones y limitaciones de ese poder; unas autonomías más sólidas y definidas, unas participación social y política efectivas bien aseguradas, y una administración pública flexible y al propio tiempo eficaz, sensible, sin prepotencia o paternalismo y en diálogo permanente con los grupos sociales.¹⁵¹

En opinión de Ricardo Uvalle:

Reformar implica alterar, reacomodar, desestabilizar y recomponer un Estado de cosas para imprimir una nueva forma a lo que existe. Se reforma para asimilar las

¹⁴⁹ *Limites del mercado, limites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992. p. 141.

¹⁵⁰ *Ibid.* p. 144.

nuevas condiciones de vida que surgen y para institucionalizarlas tomando en consideración el nuevo cálculo de las fuerzas y organizaciones producto de la reforma. En esta lógica, el Estado se reforma atendiendo no sólo a su razón de ser, sino tomando en consideración la diversidad de protagonistas emergentes a consecuencia de la misma, es decir, de la reforma. Tal es el caso de los nuevos actores sociales y políticos que emergen a consecuencia de las mutaciones que la sociedad contemporánea vive. En cuanto alcance, duración y decisión no siguen un patrón uniforme. Responden a las condiciones económicas, políticas y sociales de cada país. En todo caso su visión comparativa, que no imitativa, permite identificar logros, errores, fracasos, deficiencias y consecuencias.¹⁵²

Desde nuestro punto de vista, la reforma del Estado implica aumentar la eficacia gubernamental para dar respuesta a las necesidades sociales, a través de una auténtica participación de los diversos grupos sociales, con un proyecto de expansión democrática en un mundo caracterizado por una interdependencia a nivel mundial, donde el beneficio del desarrollo económico sea para los grupos más desprotegidos, a través de una política social eficiente .

La administración pública al ser la encargada de relacionar al Estado con la sociedad, tiende a buscar nuevos mecanismos en su accionar, para hacerla más eficiente, más transparente y más productiva, rompiendo radicalmente con los modelos rígidos y verticales, para crear nuevas tecnologías gubernamentales tendientes a dar respuesta a los cambios que se suscitan en la sociedad.

¹⁵¹ "transformación del Estado y Renovación Política". *La Reforma del Estado*, en Colección Política y Administración, Tomo II. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1995. p. 118.

¹⁵² Ricardo Uvalle, *Las Transformaciones...* Op. Cit. p. 94.

El redimensionamiento del aparato estatal no sólo es en el aspecto cuantitativo, es decir menos Estado y más mercado, sino se adentra en las mismas entrañas de su administración para cambiarla radicalmente.

En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado- sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.¹⁵³

El protagonismo estatal va desapareciendo, para dar cabida a una participación, discusión y concertación ciudadana.

La desburocratización del Estado hacia nuevos esquemas de participación, hacen de la gestión una interrelación más plena con la sociedad civil para la solución de problemas concretos e inmediatos, dar una respuesta eficiente a las necesidades sociales a través de la participación activa de esta. No espera la realización de programas jerarquizados que durante mucho tiempo fue la característica de la administración pública.

El éxito o fracaso de la reforma estatal depende de innumerables factores, sin embargo es preciso considerar que la aplicación de los parámetros antes descritos varían de un país a otro, según el grado de desarrollo tanto económico como democrático.

Las mayores o menores oportunidades de éxito de la reforma dependen de las siguientes condiciones iniciales, aunque es evidente que pueden cambiar en el tiempo:

l) Capacidad de la sociedad para tomar la iniciativa reformista, y de traducirla prácticamente en habilidades para fijar mecanismos de negociación suficientemente

¹⁵³ Enrique Cabrero Mendoza, Op. Cit. p. 23.

representativos entre los grupos de interés y el Estado. Es decir, los grupos deben luchar por el establecimiento de un nuevo marco jurídico y político que primero estimule la de concentración, y luego, la cooperación entre los actores con intereses diferentes.

II) Voluntad política del propio Estado y de su burocracia dirigente para la autoreforma, factor indispensable para disminuir las inercias burocráticas y centralizadoras que en principio inhiben las posibilidades de la reforma.

III) Márgenes de maniobra económicos relativamente amplios que faciliten el logro de buenos resultados (crecimiento, estabilidad, empleos, etcétera), ello es crucial específicamente en las primeras etapas de la reforma, cuando se intensifican los conflictos entre ganadores y perdedores, y la reforma requiere del más amplio apoyo social.

IV) Niveles razonables de gobernabilidad de la sociedad y la economía, indispensables para la estabilidad política, económica y social del sistema. Ello es una condición crítica en una fase de transición, en la cual, los ejes ordenadores tradicionales de la política se modifican, ello obliga a los distintos agentes hacer política de una manera diferente y eventualmente puede acentuar las contradicciones y competencia entre los distintos objetivos del Estado, y sobre todo entre los mismos agentes.¹⁵⁴

En la mayoría de los países del orbe, pero sobre todo en los subdesarrollados, el proceso de reestructuración económica ha traído como resultado un deterioro en el nivel de vida de la población.

El nivel de vida de población sigue disminuyendo drásticamente. Ante este hecho el Estado a través de la administración pública ha buscado amortiguar los efectos de este

¹⁵⁴ José Luis Ayala Espino, Op. Cit. pp.149-150.

proceso, tal es el caso de la gerencia social, objeto de estudio de la presente investigación.

3.3 La reforma del Estado en el orden económico

Uno de los cambios más profundos que lleva consigo la reforma estatal, es su relación con el mercado. El Estado y el mercado entran a una nueva fase, que se caracteriza por el asumir nuevas responsabilidades. El Estado evita entrar al ámbito del mercado y viceversa. "A diferencia del proyecto clásico del conservadurismo, donde el control es relevado como 'orden', en función del cual la política es asumida como organización, el proyecto neoconservador ya no pretende estructurar/disciplinar la denominada 'sociedad-masa' mediante la organización, sino dismantelar las organizaciones para retornar al mercado en tanto 'orden espontáneo'".¹⁵⁵

El resurgimiento del mercado, como el ámbito natural donde las relaciones de producción se desarrollan, vuelve a tomar el papel preponderante, que perdió durante la fase del Estado asistencial. Al mercado no se le puede concebir como la arena donde se llevan a cabo transacciones comerciales, sino por el contrario.

El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes, servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad.¹⁵⁶

El Estado tiende a regresar a su función clásica, que es la de garantizar que las relaciones del mercado se lleven de manera armónica.

¹⁵⁵ Nuria Cunill, Op. Cit. p. 44.

¹⁵⁶ José Luis Ayala, Op. Cit. p. 45.

El interés del Estado por el mercado es de índole público, puesto que no es una esfera para imponer, sin reglas ni normas, la voluntad del más fuerte. Por sus imperfecciones, el mercado encuentra en el Estado la garantía institucional de su desenvolvimiento. Las imperfecciones del mercado tienen su origen en desacuerdos, crisis, rivalidades e inconformidades. (...) El Estado es en el mejor de los casos, la institución más segura y confiable para que los desequilibrios y desacuerdos del mercado sean regulados con criterio institucional.¹⁵⁷

El Estado debe ser un promotor del desarrollo, fíncando su accionar en aquellas áreas a las que tendrá que abocarse en el proceso de modernización y globalización de economía a nivel mundial, aspectos como promoción del desarrollo tecnológico y científico, el impulso a la integración tanto regional como global, y por ende apoyar a la esfera del mercado para que pueda cumplir cabalmente con sus funciones.

Las funciones públicas del sistema de mercado se hallan en manos de los empresarios, se sigue que los puestos de trabajo, los precios, la producción, el crecimiento, el nivel de vida y la seguridad económica, también se hallan en sus manos. De ahí que los poderes públicos no puedan ser indiferentes al funcionamiento de la empresa. La depresión, la inflación y otros desastres económicos pueden hacer que se derrumbe un gobierno. Por tanto, una de las funciones importantes del gobierno es hacer que los empresarios cumplan sus funciones.¹⁵⁸

La reestructuración y nuevo papel del Estado en la economía se caracteriza en los siguientes aspectos:

- 1) La venta de las empresas públicas.
- 2) Una desregulación del proceso económico.

¹⁵⁷ Ricardo Uvalle, *las Transformaciones...* Op. Cit. p. 47.

¹⁵⁸ Colín Crouch (comp.) *Estado y economías en el Capitalismo Contemporáneo*. México, Editorial Gernika, 1987. p. 44.

- 3) Dar a las fuerzas del mercado el papel preponderante, para que sean las encargadas de la reactivación económica.
- 4) Un proceso de globalización a nivel mundial, donde las economías cerradas tienden a desaparecer.¹⁵⁹
- 5) El surgimiento de bloques económicos a nivel mundial.

3.4 Reforma del Estado y reforma del gobierno

Consecuencia de los cambios que se dan en la esfera estatal, la reforma del gobierno se convierte en un imperativo. El gobierno se transforma para dar cabida a una nueva forma de relacionarse con la sociedad. "Mientras que la reforma del Estado se orienta a dar una nueva configuración a las bases, procesos, límites y condiciones del poder, la reforma del gobierno se encarga de racionalizar el ejercicio del poder a partir de un desempeño óptimo"¹⁶⁰

La reforma del gobierno es la transformación de sus instituciones para dar respuesta a los cambios que nivel interno como externo se están llevando a cabo en los Estado-nación. Al respecto Ricardo Uvalle afirma, "Los gobiernos, al igual que las sociedades, son perneados por los procesos de cambio. Esto implica alterar, modificar, replantear y transformar las instituciones que los sustentan, más aun en el gobierno, porque es el centro que dirige, coordina y asegura la vida en común: el cambio provoca que tanto la sociedad como el gobierno ajusten sus relaciones estructurales y funcionales."¹⁶¹

¹⁵⁹ Al respecto, José Luis Ayala Espino, argumenta que "En efecto, en el marco de la globalización, el estado-nación se vuelve una organización más rica y compleja, pues incorpora a millones de productores individuales, crecientemente diferenciados económica y socialmente, a organizaciones sociales más plurales, y a grandes corporaciones internacionales, industriales y financieras, que se relacionan de muchas maneras con la economía mundial.". Op. Cit. p. 143.

¹⁶⁰ Ricardo Uvalle B, *Las transformaciones del Estado ...* Op. Cit. p. 147.

Los cambios vertiginosos que se dan en la sociedad exigen al gobierno un proceso de innovación y adaptación inmediata a dichos cambios. En palabras del mismo autor:

Un gobierno que no revisa su capacidad de adaptación y respuesta a los cambios se condena a la inmovilidad que es el inicio de su decadencia. Un gobierno sin referencia a los cambios mundiales que están presentes en su ser nacional, cancela su opción para transformarse. Un gobierno atento a lo que sucede en la reforma inmediatamente establece su adaptación, hora presente inicia procesos de reforma. Un gobierno que se reforma incorpora en su agenda las alternativas viables para racionalizar sus procesos de gestión pública. Un gobierno que revisa sus procesos de gestión da atención a los aspectos de eficacia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana.¹⁶²

La esfera pública es el ámbito natural donde se desarrolla la actuación del Estado, es donde convergen todos los intereses colectivos, lo estatal tiende a buscar su revaloración, de ahí que la reforma del gobierno será imperativo esencial para lograr mantener una relación sana con la sociedad, en el sentido de que la actuación gubernamental logre satisfacer los requerimientos de los diversos grupos y actores sociales.¹⁶³

Las exigencias de los diversos actores (partidos políticos, grupos de presión, ONG, entre otros) han dado hincapié a las transformaciones en la actuación del gobierno. "La reforma del gobierno se asocia con la importancia que tienen los procesos de gestión pública, la misma se refiere al cúmulo de acciones que organizan e impulsan la dirección

¹⁶¹ Ibid. p. 60.

¹⁶² Ibid. pp. 60-61.

¹⁶³ La aportación de Habermas al respecto es de suma importancia. Nuria Cunill, afirma: "Lo público, para Habermas, está constituido por dos procesos distintos: a uno le corresponde la obtención organizada de lealtad de las masas; el otro, en cambio, remite a la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos. Este último es el que constituiría propiamente 'el espacio público democrático al cual le cabría una responsabilidad crucial en la 'autoorganización de la sociedad', a través de asumir como meta la formación democrática de voluntad. Dicho espacio corresponde a un

y regulación de la sociedad. Por su importancia estratégica en el comportamiento de la vida democrática, la reforma de gobierno alude también a la concepción, diseño, decisión y ejecución de las políticas que dan estabilidad y desarrollo a la sociedad."¹⁶⁴

La reforma del gobierno, que implica necesariamente la aplicación de acciones, donde se toma en consideración las exigencias y demandas de la sociedad civil, tiene como objetivos:

- Favorecer la coherencia y la eficacia de las políticas públicas, mejorando los procesos de toma de decisiones y de formulación de normas, especialmente en lo que se refiere a los circuitos de información vinculados a la adopción y a la evaluación de políticas.
- Desarrollar estrategias, estructuras y sistemas que permitan a los servidores públicos cumplir eficaz y eficientemente la acción gubernamental, a través de una administración pública dinámica, que responda a los cambios vertiginosos del acontecer social.
- Suministrar medios eficaces para medir y controlar los resultados, reforzar los mecanismos de responsabilidad desde el punto de vista de los resultados obtenidos e inculcar la preocupación por la calidad.
- Formar y conservar en el sector público un personal motivado, cualificado y adaptable, que participe de un conjunto de valores propio de la función pública.
- Reforzar la capacidad del sector público para responder de manera flexible y sin dilaciones a los cambios futuros de su entorno externo.

nivel ubicado entre la esfera privada y el Estado, y actúa como la caja de resonancia de los problemas de la sociedad que deben ser trabajados por el sistema político". Nuria Cunill, Op. Cit. pp. 49-50.

¹⁶⁴ Ibid. p. 156.

- Mejorar la capacidad del Estado para adoptar un compromiso estratégico, adaptarse a las oportunidades y a las amenazas que vayan apareciendo, dirigir la evolución de conjunto del sector público y coordinar los esfuerzos de los órganos centrales de gestión.
- Abordar desde una óptica estratégica la gestión de los recursos humanos y las relaciones profesionales, y velar para que el estado cumpla adecuadamente con sus obligaciones de empleador.
- Ofrecer un marco a la oferta pública, privada o mixta de bienes y servicios , incrementar la diversidad de las opciones del consumidor y la calidad del servicio, introducir la competencia en todo lugar donde sea practicable y, en general, promover el uso eficiente y eficaz de los recursos.
- Descubrir los medios para mejorar la interacción entre el sector público y el privado.
- Asegurar la dirección estratégica del proceso global de reforma, supervisar y evaluar las actuaciones de aplicación de las reformas, de manera que las organizaciones del sector público puedan instruirse mutuamente con sus experiencias, intercambiarse información y comparar resultados. ¹⁶⁵

Estas nuevas funciones del gobierno tienen como elemento rector la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. La participación ciudadana en la solución de problemas concretos e inmediatos dan una nueva característica a los sistemas publiadministrativos. La relación entre iguales, es decir sociedad y administración pública es característica común de estos tiempos de cambio.

La descentralización política es un imperativo en la reforma del gobierno, como resultado de una inoperancia de una administración pública que llegó a centralizar todas

¹⁶⁵ Vease: OCDE- MAP. *La transformación de la gestión pública*. Op. Cit.

las funciones públicas. El reto de una verdadera reforma gubernamental tiende a dar a la ciudadanía un poder nunca antes visto, las decisiones deben darse en un contexto cultural, social, económico y político en el ámbito más concreto de las sociedad, es decir las comunidades.¹⁶⁶

La reforma del gobierno, implica la transformación creativa del sector público, que tiende hacer de la función pública, un elemento clave para el desarrollo de la sociedad y desde luego del Estado, para el logro de tales fines, es preciso llevar a cabo las siguientes acciones: "1) el redimensionamiento de la administración pública; 2) la profesionalización del servicio público; 3) las modificaciones legales al régimen administrativo; 4) el impulso a los programas de simplificación y desregulación administrativa ; 5) la institucionalidad del servicio civil de carrera y 6) el impulso a los proyectos de descentralización política y administrativa".¹⁶⁷

La reforma del gobierno, implica una nueva racionalidad gubernamental, la cual tiene como objetivo hacer más flexible la acción gubernamental por medio de una administración pública más eficiente y más transparente que tienda a cumplir con las exigencias de una sociedad más participativa e influyente¹⁶⁸, que no ve al Estado como el todo poderoso, sino una institución que está para brindarle los servicios que requiera. Se debe abandonar los conceptos de una racionalidad administrativa rígida, que basada

¹⁶⁶ "La sociedad está desarmada para afrontar la crisis que comenzó en los sesenta y que se profundiza. Es necesario que la sociedad se reorganice desde su comunidad vecinal inmediata y, a partir de ella, rehaga su Estado completo. Y para ello es preciso crear un cuarto orden de Estado y de gobierno que le permita reorganizarse desde su base: la comunidad vecinal, la comuna". Raúl Olmedo, *El cuarto orden de Estado*. México, Comuna, 2000. p. 10.

¹⁶⁷ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del estado*, Op. Cit. p. 159.

¹⁶⁸ "En este sentido, abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana significa realizar profundas transformaciones en la gestión pública referentes a: la estructura y proceso organizacionales internos, el impulso a la descentralización, la creación de transparencia en los actos públicos, el estímulo a todas las formas de cogestión de los ciudadanos, la activación de instituciones de participación permanentes como los referéndum, los ombusman. Es decir, construir y consolidar sistemas políticos que apoyen la organización y expresión de la sociedad civil". Rosa Martha Sánchez Carrillo, Op. Cit. p. 17.

en un entorno jurídico hace difícil una respuesta inmediata a los cambios cada vez más rápidos y profundos que se llevan a cabo en la sociedad civil.¹⁶⁹

3.5 Reforma del Estado y gestión pública

Como se analizó en el apartado anterior, la reforma del Estado implica una transformación a la acción gubernamental para dar respuestas eficientes a las cada vez mayores y complejas necesidades y demandas de la sociedad. Por tal razón la administración pública tradicional se ve sujeta a una transformación que apunta a una modalidad diferente: la gestión pública.

Administrar las organizaciones colectivas ya sean públicas o privadas en función del carácter humano de la gestión, implica un cambio profundo en el razonamiento.

En el presente apartado se analiza las características instrumentales y dinámicas de la gestión pública. En el siguiente, se estudia a la gestión pública y participación ciudadana bajo el contexto de la *governance*.

La gestión pública tiene su antecedente en la voz *management*. Tiene una orientación e instrumentación contraria al modelo burocrático. La gestión pública tiene dos interpretaciones. Una de carácter instrumental y dinámica de la administración pública y

¹⁶⁹ "Se llega a proponer incluso el abandono total de la idea de la administración pública que mantiene una visión tradicional del rol del Estado, que se rige con una racionalidad legal, como una maquinaria rígida, altamente formalizada, de estructura verticalizada y acciones que invariablemente se dictan de arriba hacia abajo. Se han planteado argumentos suficientes para sostener que el escenario actual exige el fin de esta concepción de la administración pública. Las condiciones del contexto actual impulsan de una forma intensa a la concepción de un aparato que funcione efectivamente como vínculo del Estado con la sociedad, incluyente de la racionalidad técnica y política y con capacidad para integrarlas, estructuralmente flexible, funcional y horizontal para hacer posible una dinámica de discusión, apertura y creatividad, en el propio seno del aparato y hacia los grupos sociales, permitiendo así el surgimiento de acciones que se desencadenen de abajo hacia arriba o se concentren entre ambas instancias." Enrique Cabrero, Op. Cit. p. 112.

la otra se refiere a la *governance*, donde los acuerdos, negociaciones y coordinación con actores sociales son requeridos por el gobierno para consolidar la gobernabilidad.¹⁷⁰

El término *management*¹⁷¹ puede ser utilizado como sinónimo de gerencia pública y gestión pública. El primero se refiere a la dirección operativa de las dependencias gubernamentales; mientras que gestión pública corresponde al conjunto de las políticas públicas que reforman y transforman a la administración pública, para responder a los requerimientos de los ciudadanos, de una manera eficiente y eficaz.¹⁷²

La gestión pública tiene entre sus objetivos, el establecimiento de un cambio en la configuración y actuación del gobierno que "combata: a) la apropiación privada del Estado, b) la actuación auto-referida de la burocracia, c) la falta de responsabilidad pública (*accountability*) y d) la ineficiencia, es decir, el mal uso de los recursos ".¹⁷³

El rechazo al modelo burocrático, propone el establecimiento de organizaciones más flexibles, con mayor capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas.¹⁷⁴

La gestión pública realiza aportaciones al funcionamiento y operación cotidiana del gobierno, orientándolo a que su acción sea más eficiente. Establece la puesta en marcha de métodos y técnicas en el interior de las organizaciones públicas, dando respuesta a lo que la dinámica externa le impone. Las características de la gestión pública es el ingenio, la creatividad y resolución de conflictos.¹⁷⁵ En este sentido, la capacitación, actualización y profesionalización de los servidores públicos es básica.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Para un estudio completo sobre los orígenes y desarrollo de la gestión pública y *governance*, vease, José Juan Sánchez González, *GESTIÓN PÚBLICA Y GOVERNANCE*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2000.

¹⁷¹ En la misma obra, se analiza las diversas interpretaciones que se le ha asignado a este vocablo.

¹⁷² *Ibid.* p. 48.

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ Rafael Bañón, *Los enfoques para el estudio de ...* Op. Cit. p. 28.

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ Juan Carlos León, opina al respecto, "hoy la nueva dimensión de la gestión pública de los asuntos públicos requiere de cuerpos de profesionales y técnicos altamente preparados, con conocimientos de

El ejercicio de la gestión pública trasciende sus propias fronteras para interrelacionarse con todo tipo de organizaciones. Implica trabajar en redes sectoriales e intersectoriales, produciendo servicios de calidad bajo el precepto del interés público. Establece un mejoramiento del funcionamiento a nivel macro y micro del sector público.

Los procesos de descentralización tanto funcional como política es uno de los ejes rectores de la gestión pública moderna. Involucrar a los gobiernos locales como ejes articuladores del desarrollo regional y local es su finalidad, se requiere eficientar la distribución de recursos.

La gestión pública implica un cambio de las instituciones. Se hace necesaria una reforma gubernamental. La utilización de recursos limitados, exige del gobierno local una acción eficiente, demanda la voluntad de revisar los servicios desde la perspectiva del usuario; así como una decidida voluntad para satisfacer las necesidades del público en términos de su calidad de consumidores y ciudadanos.

La gestión pública moderna establece un mejoramiento en las relaciones intergubernamentales, se requiere de estas una flexibilidad y horizontalidad. La gestión intergubernamental es una forma de trabajo interdependiente y complejo, donde se requiere implementar canales de acción administrativa de manera conjunta.

frontera tecnológica y especializaciones en una infinita variedad de temas y materias que permitan enfrentar las demandas de manera y forma interdisciplinaria, atendiendo a las múltiples complejidades que su posible solución enfrenta. Tradicionalmente la esfera de la acción gubernamental silúa a su accionar en el espacio de la certidumbre; hoy deberemos orientarnos a incorporar la incertidumbre en los procesos publiadministrativos con una visión de prospectiva que posibilite administraciones alternativas en un ejercicio de complementariedad e integralidad en el ejercicio de la acción de los diversos espacios públicos. Juan Carlos León y Ramírez, "La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la Democracia", en Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruiz, *Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, UNAM- Plaza y Valdez, 1999. p. 102.

Para la Organización de las Naciones Unidas, la gestión pública implica:

1) la sistematización de toda la estructura de los servicios públicos, 2) el establecimiento de organizaciones viables y eficaces; 3) la asignación de recursos financieros y humanos adecuados; 4) la formación y la capacitación del personal y 5) la coordinación de las operaciones de la administración pública que están más diferenciadas y fragmentas.¹⁷⁷

La gestión pública está "orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. (...), basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo".¹⁷⁸ Implica un entendimiento de la compleja y delicada función de dirigir una red interinstitucional de las organizaciones gubernamentales.

3.5.1 Gestión pública y participación social

La gestión pública involucra a la participación ciudadana en las actividades referidas al poder público. Dicha participación es la clave para transformar el espacio de lo estatal y contribuir para consolidar una *governance*¹⁷⁹. Un imperativo es que los ciudadanos intervengan en las actividades públicas representando los intereses de la comunidad a

¹⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Manual de Mejoramiento de la gestión en la Administración Pública*, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, 1980, p. 5 citado en José Juan Sánchez González, Op. Cit. p. 53.

¹⁷⁸ Sonia M. Ospina Bozzi, "Gestión, política y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión y política pública*, vol. II, núm.1, enero-junio, 1993. p. 38.

¹⁷⁹ El término *governance* es entendido " como el conjunto de mecanismos, políticas y acciones para una adecuada coordinación, dirección política, acuerdos y consensos para implantar las políticas públicas con el apoyo y colaboración de los diferentes actores políticos dentro de la esfera del gobierno (poder legislativo y poder judicial), así como de actores fuera de este ámbito como ONGS, organizaciones de voluntarios y las llamadas organizaciones del 'tercer sector' ". José Juan Sánchez González, Op. Cit. p. 20.

través de la generación de compromisos y que tengan como base un cumplimiento de las estructuras institucionales.

La gestión pública implica el desarrollo de la sociedad civil. Lo público no estatal se convierte en nuevas formas de interrelación entre el Estado y la sociedad civil. El Estado al ser incapaz de satisfacer los requerimientos sociales, tiende a otorgar a los ciudadanos una responsabilidad histórica¹⁸⁰ para satisfacer sus propios requerimientos. "Es decir, en la medida en que se amplíe la esfera pública a través de lo público no estatal, sea en forma de producción o de control social, se fortalecen el Estado y la sociedad civil, y de esta manera la propia democracia, hoy amenazada por las propuestas neoliberales de una simple mercadización de la administración pública".¹⁸¹

La gestión pública crea las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Las formas institucionalizadas de la participación ciudadana, deben cumplirse cabalmente para que dicha participación contribuya al proceso de democratización.¹⁸²

La ciudadanía de la acción estatal puede definirse como:

El proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político: En el caso de que la acción se oriente al espacio público, adquiere modalidades de movimiento social o de organizaciones de interés; mientras que si la orientación es hacia el espacio político puede adquirir el carácter de militancia en un

¹⁸⁰ Enrique Cabrero Mendoza, Op. Cit. p.11.

¹⁸¹ *Ibid.* p. 15.

¹⁸² "La tendencia del cambio apunta a una acelerada democratización de los sistemas políticos, sin la cual no parecen darse las condiciones de dirección y modernización en las sociedades nacionales. Asimismo, el proceso de globalización impone serios desafíos a la capacidad de gobernar no sólo en los países a nivel nacional sino en las estructuras supranacionales y la prolagobernación global ".
Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar*, Op. Cit. p. 12.

partido político o de participación en los procesos electorales (derecho a ser votado y a votar).¹⁸³

La incorporación de la comunidad en modelos participativos son cada vez más determinantes para el desarrollo de los países. Los movimientos políticos tanto de derecha como de izquierda ven en la participación comunitaria una alternativa, para darle solución a la crisis por la que atraviesa el Estado.¹⁸⁴

En este sentido:

Es necesario reconceptualizar lo público, para proponer así su revalorización e , incluso, a su demarcación respecto al del ámbito de lo privado. En estos sentidos, el énfasis está puesto en lo público no estatal, reconocido en su doble dimensión, como control social y como forma de propiedad. La primera se refiere al espacio de la democracia directa que expresada como control social sobre las actividades públicas, facilita la democratización del Estado y de la propia sociedad. Su otra dimensión llama la atención sobre las posibilidades que ofrece la producción de bienes y servicios colectivos por parte de entes que no se ubican ni en el Estado ni en el mercado, a efectos del fortalecimiento tanto de los derechos sociales como de los procesos de auto-organización social.¹⁸⁵

La participación ciudadana se considera como el "proceso por el cual las personas, los grupos o las clases de una sociedad articulan sus intereses materiales, sus preferencias

¹⁸³ Laura Baca Olamendi, *Léxico de la Política*, México, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales-Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 509.

¹⁸⁴ "La derecha radical cree que si se libera a la gente común de la Interferencia del Estado, florecerán sus latentes instintos empresariales y de iniciativa permitiéndoles movilizar sus propios recursos para mejorar las condiciones sociales y económicas. Si bien los alineados con la izquierda marxista invierten más esfuerzos en criticar al gobierno que en ofrecer alternativas viables, también creen que las comunidades locales tienen el potencial para organizarse colectivamente si se las emancipa del Estado supuestamente opresor y manipulador". James Midgley, *La Política Social; El Estado y la participación de la comunidad*", en Bernardo Kliksberg (compilador), *La pobreza, un tema impostergradable...* op. Cit. , p. 206.

¹⁸⁵ Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, Op. Cit. p. 17.

ideológicas, así como su concepción particular del interés público. También se entiende como la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión respecto a las materias que le afecten."¹⁸⁶

Eduardo Huno la define:

Como un compromiso con la sociedad en torno con la dinámica de vida: comportamiento de un hombre, por las vías legales, que le obliga a participar en la forma de gobierno de todos, pudiendo intervenir en todas las cuestiones de interés público. La Constitución y los sistemas de gobierno, han de estipular las formas de participación de todos de la manera más amplia posible. Es un derecho. En cuanto a que sea obligación, es algo más dudoso desde un punto de vista ético. Puede ejercerse también por las vías indirectamente políticas: asociaciones, organizaciones no gubernamentales, gremios, grupos de edades o sexo, etc.. Pero puede desearse no participar por falta de acuerdo con el sistema político o por el bloqueo de los grupos de participación por parte de personas o grupos hegemónicos.¹⁸⁷

En suma, la gestión pública emerge en una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales, en la cual la democracia se pretende ejercer no sólo por la vía electoral sino, fundamentalmente, por la idea de una participación directa en lo público. La sociedad de nuestros días reclama lo público como propio y repliega al Estado a ser un articulador de la voluntad ciudadana.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Vicente, Anaya Cadena, *Gobierno y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Gobierno del estado de Tlaxcala, 1997. p. 260.

¹⁸⁷ Eduardo Huno Tecglen, *Diccionario Político*, Madrid, Planeta, 1997. pp. 344-345.

¹⁸⁸ *Ibid.* p.13.

La integración de los intereses privados y públicos en una sociedad abierta, es el elemento primordial de una gestión pública moderna. El respeto al pluralismo por parte del Estado le dará nuevos márgenes de maniobra a través de mecanismos de participación social, donde el bien común de la sociedad será característica de la gestión pública.

En la medida en que se acepta una estructura estatal abierta a sistemas de cogestión de los problemas públicos con la sociedad, surge la necesidad de evolucionar hacia configuraciones estructurales horizontales y abiertas, que posibiliten la negociación y la concentración con los grupos y agentes no gubernamentales. La idea de estructuras por proyectos, matriciales, y temporales en las organizaciones públicas, comienza a aplicarse en algunos países.¹⁸⁹

Elemento importante de la gestión pública es la concertación y negociación con los grupos sociales. Concertación y negociación de manera diferente a los viejos cánones estatistas, se trata de aplicar programas gubernamentales abiertos, donde el compromiso de lograr la satisfacción de los requerimientos inmediatos, a través de proyectos interinstitucionales¹⁹⁰. Nuria Cunnil afirma "El centro de la cuestión remite a la creación de una nueva institucionalidad que no sólo involucre la posibilidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social".¹⁹¹

¹⁸⁹ Ibid. p. 56.

¹⁹⁰ "El circuito álgido del Estado democrático contemporáneo, donde se generan las actuaciones intervencionistas configuradoras del bienestar material de los ciudadanos, se encuentra ya más próximo a la esfera de la micropolítica, comprometida en el desafío de una gestión pública eficaz que debe contar necesariamente con la presencia activa de los ciudadanos interesados, en su condición de clientes, superando así los niveles de insuficiencia histórica detectados en el sufragio universal como soporte del Estado democrático intervencionista". Antonio J. Porras Nádales, "Representación y democracia avanzada", Madrid, en Cuadernos y Debates, no. 50, 1994, p. 126. Citado por Rosa Martha Sánchez Carrillo, *El Análisis organizacional para la gestión Pública*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM 1997. p. 17.

¹⁹¹ Nuria Cunnil, Op. Cit. p. 58.

Para Enrique Cabrero, "cada vez la legitimidad del Estado se cifra en los métodos del ejercicio del poder; es decir la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios".¹⁹²

Luiz Carlos Breeser opina al respecto, " lo que vemos como una tercera y superior opción, cuando se trata de organizar la producción o de controlar los servicios sociales, es la emergencia de lo público no estatal, tanto en forma de organización sin fines de lucro dirigidas hacia el interés general, como a través de mecanismos de control social o de participación ciudadana por medio de los cuales la sociedad se prepara para la práctica de la democracia directa".¹⁹³

Lo anterior se debe, entre otros aspectos, a :

1) La existencia de una sociedad civil más participativa en la solución de los problemas, sin la intermediación de los actores políticos clásicos (partidos políticos, grupos de presión, sindicatos etc.). Cambia radicalmente la relación entre el Estado y la misma sociedad.

2) La concientización de la sociedad civil rompe con los viejos esquemas de un paternalismo estatal, para establecer un vínculo de igualdad de los derechos de ambos, donde el clientelismo se rompen, para que el Estado cumpla cabalmente con sus obligaciones.

3) El surgimiento de los Organismos No Gubernamentales, dan una nueva concepción de la sociedad civil, ya que estos se encaminan para participar en todos los órdenes de la vida social, desde los derechos humanos, grupos ecologistas, culturales hasta

¹⁹² Ibid. p. 29.

¹⁹³ Ibid. p. 12.

organizaciones de homosexuales. Esto nos da una panorámica de cómo la sociedad civil se organiza de una manera paralela al Estado.

4) La participación social, que en épocas anteriores no tenía una importancia fundamental para el desarrollo del Estado, se convierte en uno de los elementos más importantes. "Actualmente se está transformando en un nuevo consenso. Gran parte de los organismos internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones, proyectos, e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial".¹⁹⁴

La participación social se convierte en uno de los principales acontecimientos dentro de la reforma estatal, a través de nueva "institucionalidad tanto de representación social, como de participación social. Se acoge que esta última es de crucial importancia no sólo por su aporte a la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad bajo el principio de solidaridad, que recrea el ejercicio de la autonomía social, sino por su contribución ética para la construcción de la ciudadanía".¹⁹⁵

Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill, afirman, "Una de las innovaciones fundamentales se vincula a la importancia que crecientemente adquieren las formas de propiedad y de control social públicas no estatales, al punto que es posible presumir que el siglo XXI será el siglo donde lo público no estatal pueda constituirse en una dimensión clave de la vida social."¹⁹⁶

La interrelación de la racionalidad instrumental y política se plasma en la gestión pública. Enrique Cabrero opina:

¹⁹⁴ Bernardo Kliesberg, *El nuevo debate...* Op. Cit. p. 199.

¹⁹⁵ Nuria Cunill Grau, *Op. Cit.* p. 21.

¹⁹⁶ Luiz Carlos Bresser, *Op. Cit.* p. 26.

En realidad las racionalidades técnicas y políticas aún cuando en principio corresponden a niveles jerárquicos- la técnica a niveles operativos y ejecutivos y la política al estratégico- se puede pensar que fueran racionalidades incorporadas ambas al nivel individual. Este proceso daría como resultado, en principio, mayor sensibilidad a los mandos medios y mayor valorización de las premisas técnicas a la cúpula del aparato. Posiblemente el separar las racionalidades por niveles jerárquicos, como históricamente se ha hecho, es parte de los grandes males de nuestra administración pública. El recurso humano por tanto, es el recurso básico en el proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucionen hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una "nueva" administración pública.¹⁹⁷

En suma, la *governance* significa la aplicación eficiente de la gestión pública, en donde el papel de la participación ciudadana es fundamental en la construcción de acuerdos y consensos para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, para nuestro objeto de estudio las dirigidas al sector social.

¹⁹⁷ Enrique Cabrero Mendoza, Op. Cit. p.111.

Capítulo 4. Gerencia social y racionalidad gubernamental

El presente capítulo tiene como objetivo estudiar y analizar una de las tecnologías que, con base a los nuevos preceptos en que se ubica la racionalidad gubernamental, está adquiriendo mayor importancia en el ámbito institucional y operativo del Estado: la gerencia social.

Como se analizó en los capítulos anteriores, la transformación del Estado y la sociedad en el mundo contemporáneo, traen consigo una modificación en sus relaciones. Las políticas verticales y tutelares que adoptó e impulsó el Estado administrador y burocrático hasta los años setenta del siglo pasado, empiezan a quedar atrás. Hoy, con los cambios que se están dando en el interior del aparato gubernamental, el Estado reformula su papel en la sociedad y una de las estrategias adoptadas es revisar su funcionamiento en la aplicación de la política social. Ante este hecho se erige la *gerencia social*, como parte íntegra de la reforma estatal.

La gerencia social es una tecnología gubernamental que tiende a eficientar la gestión social.

Con base al análisis de los capítulos anteriores, el objetivo fundamental de la gerencia social es: 1) favorecer una gestión social más eficiente, abierta, flexible y democrática; 2) definir y aplicar un nuevo paradigma de racionalidad gubernamental; 3) responder con mejor eficiencia estructural y organizativa a las demandas básicas de la sociedad; 4)

estimular las tareas de coordinación interinstitucional dadas entre la vida comunitaria y el papel del Estado, 5) redefinir de manera horizontal las relaciones de los ciudadanos y la vida comunitaria con la autoridad gubernamental; 6) redescubrir las cualidades de la vida comunitaria – capital social- para aprovecharlas con alcance de racionalidad pública y 7) que los beneficiarios de los programas sociales intervengan de modo activo en su diseño e implantación.

4.1 Objeto de la gerencia social

La gerencia social es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales flexibles. Se caracteriza por llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas al sector social. "Es un tipo de gerencia que se explica en una sociedad activa; en una sociedad donde las políticas estatizantes no son receptivas".¹⁹⁸

Los programas de desarrollo rural, de vivienda, de salud comunitaria, educativos, son ejemplos del complejo ámbito en el que se desarrolla la gerencia social. La especificidad del campo social y sobre todo el logro de objetivos y metas requieren identidad en cuanto al análisis y solución de la problemática social.

La gerencia social implica adaptarse a los cambios institucionales, que son resultado del proceso de transformación estatal. Las respuestas que el gobierno de a las necesidades básicas de la sociedad, exigen de la gerencia social la aplicación de toda una gama de conocimientos científicos y tecnológicos tendientes a lograr una gestión social de

¹⁹⁸ Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Op. Cit. p. 127.

calidad¹⁹⁹. Rompe con los esquemas rígidos del aparato burocrático²⁰⁰ para satisfacer las necesidades de la dinámica social. Es una gerencia que tiene como objeto mejorar el desempeño gubernamental para dar respuesta a las especificidades en que se desarrolla la política social.

La tendencia internacional (...), acentúa que las soluciones más exitosas se hallan vinculadas a captar la especificidad gerencial de lo social, trabajar sobre la misma, elaborar teniendo en cuenta la ciencia gerencial global pero apoyándose en ella para crear innovativamente respuestas propias para gerencia social, prestar la máxima atención a la vasta experiencia existente en gestión social tratando de aprender de ella (...).²⁰¹

La gerencia social se plantea la *reestructuración organizacional e institucional del gobierno* para responder a los nuevas perspectivas de la política social.²⁰² Esta especificidad ha sido recogida crecientemente a nivel internacional, en términos

¹⁹⁹ Bernardo Kliksberg, "Dilemas Gerenciales y experiencias innovativas", en Bernardo Kliksberg, *Pobreza... Op. Cit.* p. 107.

²⁰⁰ "Está en pleno desarrollo un proceso de cambio de paradigma a nivel internacional en materia de organizaciones en general. Hay un repliegue de los modelos burocrático -formales tradicionales a nivel mundial-, tanto en el sector público como en el sector privado, y avances importantes de vías no convencionales. Ellas van desde modelos de organización en base a proyectos, que se desarmen a su finalización, hasta la organización que procura maximizar la flexibilidad, y para ello diseña sus relaciones organizacionales, con énfasis en estructuras ambiguas abiertas y relaciones organizacionales. El sector social está atrasado en ese campo, los ministerios de salud, de educación etc., presentan modelos de viejo cuño apegados a la jerarquía, la verticalidad y de gran rigidez." *Ibid.* p.103.

²⁰¹ Bernardo Kliksberg, *Ibid.* p. 93.

²⁰² "Esfuerzos recientes por mejorar la actuación de los organismos gubernamentales se han dedicado a numerosos aspectos de la administración pública, tales como descentralización, coordinación, delegación, información y sistemas de control gerenciales, reglamentos, procedimientos, contratación, compensación, capacitación, etc. Algunas medidas de reforma, en efecto han producido resultados rápidos, pero aún no se ha inventado una fórmula que funcionen en todos los casos en cualquier lugar. Soluciones adecuadas para una situación determinada resultan inapropiadas en otros contextos. (...) El desarrollo institucional debe ser abordado como un largo proceso de experimentación, aprendizaje y adaptación." Hari Mohan Matar, "Desarrollo Centrado en la Gente", en *Ibid.* pp. 236-237.

disciplinarios, y existe un importante caudal de investigaciones, elaboración teórica, y tecnologías ad hoc, desarrolladas en torno de la misma.²⁰³

4.2 Premisas de la gerencia social

Como se analizó en el capítulo anterior, la reforma del Estado trae como resultado un cambio en la acción del gobierno ante la sociedad. La gerencia social es resultado de esta nueva relación.

Se transfiere a una nueva cultura organizacional, cambiando las perspectivas sobre lo público. Las reglas, la obligatoriedad, la impersonalidad y la centralización sufren un proceso de transformación. La incorporación de nuevas propuestas de desarrollo dan como resultado el surgimiento de modelos más abiertos y flexibles, tendientes a responder de manera eficiente a las necesidades que se suscitan en la sociedad.²⁰⁴

La reorientación en el funcionamiento del Estado en el ámbito social, establece un cambio sustantivo de las formas tradicionales con que se aplicaba la política social.

La importancia del ciudadano como receptor de la acción del gobierno evita la desconfianza, inconformidad y resentimiento, derivada de la crisis del modelo burocrático. La gestión social se vuelve innovativa,²⁰⁵ con el fin de asegurar la

²⁰³ *Ibíd.* p. 92.

²⁰⁴ Para un estudio más amplio véase: Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.

²⁰⁵ James Midgley considera, "La participación tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. Ello pone la discusión sobre la participación en un encuadre diferente al de décadas anteriores. No se trata de una discusión entre utópicos y antiutópicos, sino de poner al servicio de los severos problemas sociales que hoy a buena parte de la

eficiencia, calidad y consistencia de los servicios que proporciona el gobierno a favor de la vida pública.²⁰⁶

La gerencia social se integra a través de una serie de premisas, las cuales varían de una sociedad a otra según su grado de desarrollo:

Eficiencia

La eficiencia como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos, se convierte en el eje rector de la gerencia social. Plantea el redimensionamiento de las dependencias encargadas de aplicar la política social, incorporando técnicas, procedimientos y diseños organizacionales modernos.

La operación de programas sociales, exigen de esta gerencia transformar el diseño, la conformación y el funcionamiento de las organizaciones e instituciones.²⁰⁷

La puesta en marcha de proyectos organizacionales bien definidos potenciando las energías sociales, para que conjuntamente se logren los resultados requeridos con un alto nivel de calidad es uno de los principales preceptos de la eficiencia en lo social .

La articulación entre la política económica y la política social, a través de mecanismos de coordinación que tengan como finalidad establecer las líneas generales del gasto social,

población , los instrumentos más efectivos , y allí aparece la participación , no como imposición de algún sector, sino como oportunidad". , "La política social." Op. Cit. p. 210.

²⁰⁶ "Al cabo de más de medio siglo de uso, el concepto de control se halla tan ligado al obsoleto enfoque en las reglas, la centralización y la implantación que el persistente uso de la palabra constituye un obstáculo para que el pensamiento innovador acerca de la manera de alcanzar resultados que valoren los ciudadanos". Ibid. p. 186.

²⁰⁷ Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Resulta esencial modificar algunas normas de las instituciones públicas, otorgándoles mayor autonomía en el uso de los recursos financieros, en la gestión administrativa y en la estructuración interna de los incentivos institucionales y de

hace que los encargados de aplicar los programas sociales tengan la posibilidad de eficientarlos conociendo de antemano la cantidad de recursos disponibles.

Integrar políticas sociales universales de calidad, no contraviene con la selectividad como un mecanismo de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más desprotegida, tiende a lograr una mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Con la finalidad de eficientar la acción del gobierno en la gestión social es imprescindible hacer de las estructuras organizacionales más horizontales y flexibles, donde las relaciones entre los niveles jerárquicos sean más fluidas y rompan con las rígidas normas que caracterizan a la administración pública. Las capacidades y recursos gubernamentales deben ser aprovechados para diseñar respuestas satisfactorias a los múltiples y complejos problemas que caracterizan al ámbito de las políticas sociales.²⁰⁸

Los programas sociales frecuentemente son alterados por una serie de imprevistos que se presentan de manera cotidiana. Ante este hecho uno de los principales preceptos de la gerencia social es la flexibilidad, ya que si bien se tiene contemplado un plan establecido, las características del dinamismo social, exige que se tome en consideración los imprevistos; esta es la clave del éxito o fracaso de esta gerencia, por que su alcance es heurístico, no formalista ni rígido.

Por consiguiente, la gerencia social se caracteriza por establecer formas más abiertas de gestión, donde se institucionaliza las necesidades de la sociedad, para responder a estas con calidad.

renumeración" *Equidad, desarrollo y ciudadanía. II Agenda Social*. Bogotá, Comisión Económica para América Latina- Alfaomega editorial, 2001. p. 10

²⁰⁸La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE:1993) reconoce que la participación más amplia de todas las personas es el principal factor para fortalecer la cooperación para el desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1993) destaca que: "La participación es

Es necesario incentivar las capacidades de gestión social, a través de la creación de habilidades, conocimientos y pericias para lograr resultados favorables que demanda la sapiencia técnica y tecnológica, tendientes a satisfacer los requerimientos tanto internos como externos de la organización en que se desenvuelve, aunado a que sus capacidades se "encuentren en un marco valorativo consonante a los intereses nacionales y a los valores éticos de carácter colectivo".²⁰⁹

El derroche o la mala utilización de los recursos característicos de la ineficiencia, impiden que los beneficios lleguen a la población que requiere de los servicios públicos elementales, generando una insatisfacción de los probables beneficiarios. En este sentido el manejo transparente de los recursos se convierte en un postulado impostergable en gerencia social. Aunado a una efectiva evaluación tanto al interior de la organizaciones como por parte de los ciudadanos. El rompimiento con los modelos piramidales trae consigo que las redes de coordinación se conviertan en la base del desarrollo organizacional requerido por la gerencia social,

Donde se procesen los conflictos interinstitucionales y la atención se centre en identificar y desarrollar programas de beneficio común. Desde ya habrá puntos de conflicto, pero también existen puntos significativos donde toda la red gana. Es decir, hay juegos suma cero, pero también hay juegos en donde todos pueden ganar sin que nadie pierda, como ejemplo, presionar como bloque para la obtención de financiamiento externos o para una mejor posición en los financiamientos internos, producir información de calidad para el conjunto de la red, formar en colaboración recursos humanos especializados.²¹⁰

Las dependencias gubernamentales que tienen relación con las políticas sociales se coordinen con el objeto de responder adecuadamente a las necesidades básicas de la población. Por ejemplo en la educación se necesita una coordinación flexible y horizontal

un elemento esencial del desarrollo humano" y que la gente "desea avances permanentes hacia una participación total". Bernardo Kliksberg, El nuevo debate... Op. Cit. p. 200.

²⁰⁹ Ibid. pp. 62-63.

²¹⁰ Bernardo Kliksberg, Op. Cit. p. 103.

entre todas las instancias gubernamentales encargadas del sector, que va desde la edificación de las escuelas, hasta los aspectos pedagógicos.

Las relaciones intergubernamentales en gerencia social, deben trabajarse con eficiencia tanto a nivel vertical como horizontal, en los ámbitos federal, regional y local, según la estructura geopolítica de cada país, "deben combinarse con las de las redes con el fin de lograr un cuadro completo y coherente. Si entendemos el impacto de las redes inter organizacionales, se amplía enormemente el concepto de gerencia intergubernamental y se avanza hacia el desarrollo de técnicas gerenciales más apropiadas del sistema intergubernamental"²¹¹, lo cual en el ámbito de lo social reeditarán de manera positiva.

En este sentido, es necesario reorganizar las dependencias públicas encargadas de aplicar la política social, donde la coordinación intergubernamental sea la base para responder a los requerimientos esenciales de la población. En medida que las relaciones entre estas dependencias sea más fluida y coordinada, más óptimo será el aprovechamiento de los recursos, que se caracterizan por ser cada vez más escasos.

Valorización del ciudadano

Para la gerencia social, la valorización del ciudadano es considerado uno de los aspectos más importantes para su desarrollo.

Ser ciudadano significa pasar de una actitud política pasiva, inducida, cuando no exigida por el Estado a una actitud activa donde se busque el bien común, a través de una participación en la esfera de lo público. La participación en la coproducción de servicios públicos entre ciudadanos y gobierno es una muestra palpable de este acontecimiento.

²¹¹ Myrna Mandell, "Gerencia Intergubernamental", en Bernardo Kliskberg, *La pobreza ... Op. Cit.* p.186.

Pensar en el ciudadano nos abre la pauta para ubicarnos en una nueva concepción de lo público. No se trata de cumplir cabalmente con reglas, es necesaria una nueva forma de hacer las cosas. La experiencia confirma que los planes tienden a fracasar cada vez que los organismos de desarrollo dejan de tener en cuenta a los ciudadanos.²¹²

Revalorar al ciudadano implica reivindicarlo como eje central de las acciones gubernamentales, a través de la puesta en marcha de valores democráticos para la aplicación de políticas públicas.

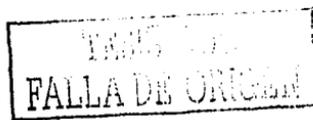
La participación ciudadana en el ámbito público significa un cambio positivo para el desarrollo de la democracia. La democracia participativa se convierte en el resurgimiento de valores solidarios que son inherentes a procesos de cooperación entre ciudadanos y gobierno.

Revalorar al ciudadano significa otorgarle no sólo derechos y obligaciones por parte del Estado, sino ante todo hacerlo participe de la acción gubernamental. Un gobierno abierto será la base para el logro de tal objetivo. No hacerlo significa caer en situaciones totalizadoras, por lo tanto es imprescindible estimular la acción ciudadana en la esfera pública.

En muchas ocasiones se crea infraestructura para el desarrollo comunitario, sin embargo la falta de integración entre el gobierno y los ciudadanos hacen que los servicios otorgados por el sector público no sean utilizados, esto trae como consecuencia un problema bastante serio para la acción del gobierno.²¹³ Por el contrario en los proyectos donde se les involucra tiende a obtener resultados positivos.

²¹² *Ibid.* pp. 219-220.

²¹³ Samuel Paul argumenta "A menudo sucede que se crean instalaciones y se ofrece a la gente, luego no las utilizan en forma satisfactoria. Se han erigido numerosos esquemas de suministro de agua potable pero las mujeres, las cargadoras de agua tradicional no utilizan las costosas bombas instaladas por la agencia encargada del programa. A menudo se construyen viviendas rurales en las cuales la gente se niega a vivir. Esto sucede cuando se excluye de los procesos de toma de decisiones la



La ciudadanía de la gerencia social juega un papel determinante para su desarrollo.

Hari Mohan señala:

una reciente revisión de cincuenta y siete proyectos con asistencia del Banco Mundial llegó a la conclusión de que los resultados decepcionantes con frecuencia podían atribuirse a la no consideración de los factores relacionados con la gente. A la inversa, un esfuerzo conciente para tener en cuenta dichas variables contribuyó al éxito del proyecto. Más aún, la tasa de retorno económico de los treinta proyectos que resultaron especialmente cuidadosos de los aspectos humanos del desarrollo resultó más que el doble que la de otros proyectos.²¹⁴

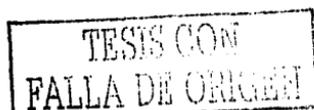
La sinergia en la coproducción de los servicios públicos con los ciudadanos rompe la brecha de la administración pública tradicional. Implica que los ciudadanos puedan actuar en la producción de servicios públicos de calidad. Los servidores públicos deben propiciar la participación ciudadana en la producción de estos. Tal es el caso de introducción del servicio agua potable y drenaje en Brasil, donde la conjunción de esfuerzos entre el gobierno y los habitantes de ciertos sectores lograron resultados satisfactorios. Un caso contrario se dio en Nigeria, donde las autoridades educativas, no otorgaron apoyo a la participación de los ciudadanos tanto en la organización como en el mantenimiento de infraestructura, lo cual trajo consigo resultados negativos.²¹⁵

La coproducción de servicios públicos es una manifestación democrática de la acción pública. La interacción entre lo público y lo privado a través de estos modelos, implica una democratización de la acción gubernamental.

participación de las personas interesadas "Strategic Management of Development Programmes (ILO: Geneva, 1983)" p. 95 en *Ibid.* p. 221.

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ Elinor Ostrom, *Crossing the Great Divide: Cooperation, Sinergy, and Development*, World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087, 1996.



Los problemas sociales exigen del gerente social una sensibilidad para el trato con los ciudadanos, siendo la argumentación una herramienta importante para el trabajo con el ciudadano, con el objeto de establecer el consenso requerido para la aplicación de proyectos sociales.²¹⁶ La gerencia social tiene como objeto estimular la participación ciudadana, a través de canales que impliquen resarcir la confianza de estos hacia el Estado.

En suma, la ciudadanización es una de las premisas fundamentales de la gerencia social.

Descentralización

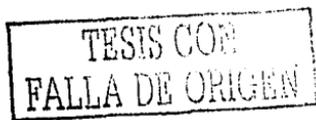
La descentralización en las organizaciones públicas es un elemento imprescindible para lograr un cambio real en la función gubernamental. La centralización impide la modernización de las estructuras administrativas. En gerencia social la descentralización se convierte en uno de sus principios.

La cercanía entre Estado y sociedad es "imprescindible en materia de programas sociales. Se requiere que los programas no sean globales, sino que capten la especificidad de las necesidades de cada comunidad, lo que está sucediendo en los hechos en ellas." ²¹⁷

La descentralización trae consigo una participación más activa de los ciudadanos en la proyección de los programas, pero también permite la participación consultiva, resolutive y fiscalizadora. A nivel local se crea una cultura participativa que surge desde las

²¹⁶ Enrique, Cabrero Mendoza, Op. Cit. p. 26.

²¹⁷ Ibid. p. 104.



mismas comunidades o de las organizaciones sociales. Este tipo de acciones involucra a los ciudadanos en el control de los programas sociales.²¹⁸

La descentralización significa el aumento de la participación ciudadana en las actividades de la vida de las comunidades. La descentralización tiende a desarrollarse con mayor eficacia en el ámbito local ya sea a en el medio urbano o rural.

Es en el gobierno local donde se da la forma más tradicional de intervención de la comunidad en los asuntos públicos²¹⁹. El acercamiento y el interés de la comunidad en los asuntos públicos se hace cada vez más patente, lo cual trae consigo un verdadero proceso de democratización a través de la participación comunitaria, esencia de la gerencia social.

Es en el barrio, en la colonia, en los ejidos, en las comunidades, en los municipios, donde se ubican las condiciones para aplicar los programas sociales participativos, la planificación del desarrollo debe organizarse en los villorios o poblados más que en los planificadores de la ciudad capital, divorciados de la vida diaria y problemas de los habitantes de las barriadas pobres, rurales o urbanas.

²¹⁸ El desarrollo sostenible requiere la disponibilidad de suficiente capacidad para planificar y administrar planes de desarrollo a pequeña escala a nivel local. Para evitar que los frutos del desarrollo se desvanezcan poco después de que se retiren los grupos de trabajo del campo, será necesario dedicar atención al desarrollo de la capacidad local. Las organizaciones locales que han existido tradicionalmente en numerosas áreas rurales, son un recurso importante para el desarrollo. Los organismos gubernamentales buscan ahora cada vez más la participación de grupos locales y de sus dirigentes en actividades de desarrollo. Es muy grande el potencial de los mismos para contribuir al desarrollo, pero requieren apoyo para poder superarse en la dirección deseada. Hari Mohan Matar, "Desarrollo Centrado en la Gente", Op. Cit., pp. 236-237.

²¹⁹ Resulta necesario aceptar que los habitantes de las localidades pueden ser fuente de información importante, y su colaboración puede ser útil en una amplia gama de actividades de desarrollo. En numerosos casos se ha demostrado la superioridad de las soluciones autóctonas, en materia de asuntos técnicos, sobre lo que puede ofrecer la tecnología moderna. Un ejemplo clásico es el de los puentes suspendidos en el Distrito de Balung en Nepal, construidos por la gente local misma, aún costo muy inferior y con mucho mayor velocidad con el uso de tecnología autóctona. Esto no quiere decir que los habitantes rurales son infalibles; nadie lo es. Se trata de señalar que es mucho lo que se puede ganar al aceptar el hecho de que la gente tiene un papel crítico en el desarrollo especialmente el que está dirigido a sus necesidades." Hari Mohan, Op. Cit. p. 234.



El Impetu de la planificación debería producirse a través de medidas para solucionar problemas, más que por un plan formal. Un programa que otorga poder a la población promoverá un proceso evolutivo nutrido por el acuerdo mutuo entre los agentes de desarrollo y la población. No seguirá procedimientos estáticos dominados por 'expertos'. Toda la tecnología utilizada será natural de la región, pero sin embargo científica, en vez de ser una importación inadecuada justificada únicamente por motivos "científicos."²²⁰

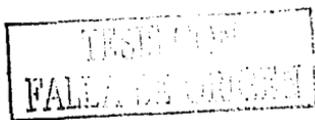
Mark Jacobs, llama a los hacedores de estos programas "burócratas a nivel de la calle", los cuales al conocer las problemáticas y necesidades específicas de cada comunidad, lograr establecer propuestas reales para la satisfacción de los requerimientos esenciales como salud, vivienda y educación.²²¹

Para la gerencia social, conocer los aspectos sociales y culturales de cada comunidad es básico para el establecimiento de los programas. De lo contrario, al universalizar las políticas sociales en muchas ocasiones resulta contraproducente.²²² Implica un proceso

²²⁰ *Ibid.* p. 247.

²²¹ "Este modelo enfoca sobre el poder de los participantes de nivel inferior en organizaciones de procesamiento de personas, 'burócratas a nivel de la calle'. Este modelo parte de la suposición que las decisiones burocráticas están motivadas por la conveniencia, en cambio, al carecer de recursos para alcanzar el ideal declarado del servicio- un tratamiento individualizado- los burócratas a nivel de la calle adoptan rutinas cotidianas que les permiten enfrentarse a las incertidumbres y presiones de trabajo derivadas de los requisitos administrativos y demandas de los clientes. El efecto de estas rutinas, que permiten a los burócratas a nivel de la calle racionar y restringir los servicios, así como manipular a los clientes, es el de reforzar la estructura del privilegio social. La naturaleza poco realista de las metas de las políticas otorgan efectividades a los burócratas a nivel de la calle el poder discrecional de un cumplimiento selectivo; en un sentido conductista, ellos mismos hacen las políticas que se supone que deben seguir. Mark Jacobs, "Implantación de políticas sociales. Un estudio de caso", en Bernardo Kliksberg, *La pobreza...* Op. Cit. p.164.

²²² "No es posible lograr efectivamente tareas de desarrollo centradas en la gente sin una adecuada comprensión de sus valores, costumbres, creencias, necesidades percibidas y objetivos. Las variables sociológicas que se pasan por alto en los procesos de planificación y reejecución tienden a cobrar un alto costo más adelante. Son numerosos los fracasos debidos simplemente al hecho de hacer caso omiso de los factores sociales en el diseño original del proyecto. En efecto, hay una permanente



continuo de adaptación y experimentación a los requerimientos de cada situación en particular. No se puede establecer un modelo uniforme para comunidades diferentes.

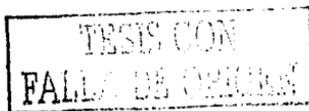
Innovación

La innovación se caracteriza por una adaptación a los cambios que se susciten tanto al interior como al exterior de los organismos encargados de aplicar la política social. Innovación significa superar los esquemas regulatorios y rígidos de la administración pública, para adentrarse a los preceptos de la nueva gestión social.

Uno de los aspectos centrales para lograr el éxito en la aplicación de la gerencia social, es la imprescindible modernización de las estructuras administrativas encargadas de aplicar la política social, ya que estas se caracterizan por ser de los sectores más atrasados del sector público, sobretudo en los países subdesarrollados; el otorgamiento de beneficios sociales, se vuelven inoperantes dadas la cantidad de trámites con los que se enfrentan los ciudadanos que requieren tales beneficios. La prestación de servicios sociales son de baja calidad, resultado de la crisis económica que afecta de manera inmediata al sector social. Los aparatos burocráticos conformados durante el Estado del Bienestar son renuentes a los cambios de modernización requeridos. A su vez existe una baja integración entre las dependencias encargadas del sector social, la cual se deriva en una desarticulación de este sector. Los intereses creados en torno a las dependencias encargadas de la aplicación de la política social impiden un desarrollo que las mantienen en una situación de atraso.²²³

necesidad de recurrir a insumos antropológicos y sociológicos en los proyectos de desarrollo, desde la identificación hasta la evaluación de su impacto. Es necesario que los administradores del desarrollo utilicen en este recurso cada vez más para el apoyo a sus proyectos. Los desembolsos por concepto de este insumo son bastante accesibles y dan réditos con creces al ser invertidos en proyectos que logran, de una u otra manera, hacer llegar a la gente los beneficios que le estaban destinados." *Ibid.* p. 235.

²²³ Por ejemplo en México, el Programa Oportunidades tiende a sufrir una serie de impedimentos como los descritos que afectan su puesta en marcha, entre estos destacan los intereses particulares en



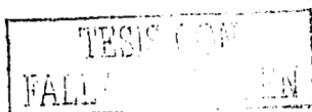
En gerencia social la innovación es la adaptación de las actividades, procedimientos, operaciones y estrategias que tienen como finalidad aplicar políticas sociales de calidad, tomando en consideración los requerimientos cada vez más cambiantes y complejos de las sociedades actuales. Una dependencia no innovadora se aferra a la rutina, anuncia políticas y planes, separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer, en cambio una dependencia impulsada por la innovación modifica sus operaciones cada vez que lo exijan las demandas cambiantes de sus servicios, emprende una comunicación con el fin de evaluar y revisar su estrategia operativa, otorgando autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto la producción como la prestación de servicios sociales.

La gerencia social es el inicio de una nueva forma de aplicar la política social. La creación de un nuevo tipo de organización que se caracterice por la innovación implica una transformación en el ámbito de lo público. Es parte esencial en la relación actual entre Estado y sociedad, a través de la elaboración de políticas donde se tome en consideración la incorporación de los diversos actores sociales en la formulación e implementación de estas por medio de su institucionalización.²²⁴

La dinámica social exige la puesta en marcha de políticas sociales innovadoras, donde la adaptación a los requerimientos sociales básicos impone establecer nuevas ideas

regiones o comunidades, donde el otorgamiento se da en función de intereses, o bien el personal encargado de dicho programa no está capacitado para su operación atrasando su desarrollo.

²²⁴ "La institucionalización de las modalidades de participación desde el Estado reafirma a su vez este esquema en varios sentidos: los sujetos de la participación son construidos desde el Estado, en tanto es éste el que dota de legitimidad a determinadas categorías de intereses. En segundo, el signo de esa institucionalidad es la multiplicación de los sujetos: existen tantos tipos de participación ciudadana como instituciones que apelan a la incorporación de ella en sus prácticas. En tercer lugar, los ámbitos y las modalidades de la participación también son prefigurados desde el Estado. El ámbito por excelencia que queda insinuado es el local. La modalidad favorecida es la concertación social, y en un plano más general, la consulta." Nuria Cunñill, Op. Cit. p. 78. Esto implica una democratización en la acción del Estado; la construcción desde el Estado de sujetos participativos trae consigo un alto grado de legitimidad, es a partir de la conformación de sujetos activos donde se conforman las bases para el



tendientes a satisfacer dichas demandas. "Se requiere una búsqueda heurística que se interne en la complejidad de los problemas institucionales y gerenciales subyacentes. Por otra parte, cada realidad nacional tiene su propia historia y características en este plano debe ser respetada. Tomando en consideración los factores históricos y culturales determinan el rango de reformas disponibles para cada gobierno."²²⁵

En suma, las premisas de la gerencia social tienen como objetivo satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, a través de la aplicación de una gestión social eficiente, donde toma en consideración a los ciudadanos como entes activos y no pasivos. Donde la participación de la sociedad se convierte en un imperativo.

El siguiente cuadro diferencia la aplicación de la política social en torno al modelo burocrático y el de gerencia social:

CUADRO 1. DIFERENCIAS ENTRE MODELO BUROCRÁTICO Y GERENCIA SOCIAL

Modelo Burocrático	Gerencia Social
Rígido	Flexible
Vertical	Horizontal
Centralizado	Descentralizado
Baja interacción con los ciudadanos	Alta Interacción con los ciudadanos
Basado en reglas	Innovativo

Fuentes: Enrique Cabrero, *Del Administrador al gerente público*; Bernardo Kliksberg, *La pobreza un tema impostergable*.

establecimiento de esquemas más transparentes en la acción gubernamental, se tiende a buscar formas de relación horizontal con la sociedad, en beneficio mutuo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. Gerencia Social y participación comunitaria

Como se analizó anteriormente, actualmente se vive un proceso de cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad, derivado de una transformación científica y tecnológica cada vez más cambiante y profunda; de un desarrollo de las economías de mercados; de un proceso de globalización sin precedentes y de la cada vez mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo cual nos obliga a replantear la actuación del gobierno.

La participación comunitaria se convierte en el eje articulador de un sinnúmero de políticas sociales que tienen como finalidad lograr el desarrollo requerido.

La participación tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas sociales. Ello pone la discusión sobre la participación en un encuadre diferente al de décadas anteriores. No se trata de una discusión entre utópicos y antiutópicos, sino de poner al servicio de los severos problemas sociales que hoy agobian a buena parte de la población, los instrumentos más efectivos, y allí aparece la participación, no como imposición de algún sector, sino como oportunidad.²²⁶

En este sentido podemos ubicar la participación comunitaria como:

²²⁵ *Ibid.* p. 187.

²²⁶ *Ibid.* p. 201.

Contribución. A través del compromiso voluntario de trabajo y de la aportación del mismo, del tiempo, dinero y recursos por parte de la comunidad para actividades comunitarias. La contribución significa el elemento básico de la participación comunitaria, a través de la solidaridad y reciprocidad.

De este modo, la contribución significa la primera instancia para el logro de una organización comunitaria, sin esta es difícil que una organización comunitaria se puede mantener y desarrollarse. Sin contribución todo tipo de organización tiende ser efímera.

Organización. Involucra la formación de organizaciones que tiendan a conformar una estructura que regule las acciones de los integrantes de la comunidad a través de normas establecidas.

Las diversas formas de organización comunitaria son el resultado del desarrollo histórico y cultural en el que se desarrolla. Las comunidades se desarrollan en diferentes contextos. Cada una tiene sus características particulares. La organización comunitaria comprende varios aspectos, desde su conformación, objetivos y metas que se quieran alcanzar.

Comúnmente la organización comunitaria se crea con el objeto de satisfacer necesidades básicas. Sin embargo su desarrollo va estableciendo mayores complejidades de organización.

Obtención del poder. Significa la liberación de controles externos, con el objeto de tomar decisiones de manera autónoma. Implica la creación de instituciones que permitan a la gente local la toma de decisiones relativa a sus propias prioridades y programas.²²⁷

²²⁷ James Midgley, *la política social*, Op. Cit. p. 210.

Sin embargo esta obtención del poder puede traer consigo consecuencias negativas. La autonomía muchas veces es percibida como un rompimiento de las normas sociales.

La participación comunitaria toma diversas formas, según las características de cada sociedad, con el objeto de que la aplicación de las políticas sociales se lleven a cabo con éxito. Tomando como base el estudio de Susana Finkleleovich²²⁸, existen cuatro tipos de modelos de interacción social, que sirven como base para la puesta en marcha de programas sociales:

1) *El modelo asistencial*. En dicho modelo la comunidad tienen poca participación. Es el Estado el responsable directo de brindar el apoyo requerido por los grupos sociales, a través de una transferencia directa de subsidios. En este sentido, la aplicación de los programas sociales se deriva de los criterios y/o prioridades que consideren los gobiernos. Este modelo es característico del Estado benefactor, los ciudadanos tienen poca o nula participación en el diseño, implantación y evaluación de los programas sociales. Es el Estado el que otorga los servicios públicos a través de una planeación centralizada, llevada a cabo por las instancias gubernamentales correspondientes.

2) *El modelo asistencial-participativo*. El Estado es el responsable principal de los programas sociales, con una relativa participación de los grupos comunitarios. "El Estado contribuye con sus propios recursos financieros y juega el rol principal, determinando la iniciativa del proyecto, su alcance, sus esquemas de funcionamiento y sus niveles de inversión."²²⁹ En este modelo el gobierno juega un papel determinante para la puesta en marcha de los programas sociales, los ciudadanos y las comunidades participan en los programas, principalmente aportando mano de obra. Sin embargo no se participa en el diseño y en la evaluación de estos.

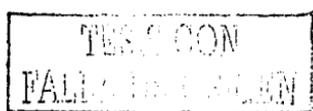
²²⁸ Susana Finkleleovich, "Estrategias de supervivencia en las ciudades Latinoamericanas", en Bernardo Kliksberg, Op. Cit. pp. 69-88.

3) *El modelo participativo*. El Estado como la sociedad civil tienen una corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades sociales básicas. El gobierno y los grupos sociales organizados, principalmente de comunidades, establecen una interrelación activa para el logro de las metas establecidas en la aplicación de los programas sociales, rompiendo con todas las formas de paternalismo estatal.

En el modelo participativo, se establecen las bases para la integración tanto del gobierno como los grupos comunitarios, para satisfacer las necesidades elementales de estos últimos. Se convierte en una integración dinámica. En ocasiones los grupos comunitarios proponen a las instancias gubernamentales proyectos de desarrollo los cuales son incorporados a los programas establecidos por los gobiernos, dando resultados favorables para el desarrollo de las comunidades, tal es el caso del *Alianza para el Campo*, un programa gubernamental establecido en México, donde la participación comunitaria, se integran en el diseño, implantación y evaluación de proyectos sociales y productivos en el sector rural.²³⁰

²²⁹ *Ibid.* Pág. 76.

²³⁰ El Programa *Desarrollo Productivo en Comunidades Indígenas*, perteneciente a Alianza para el Campo tiene por objeto mejorar sus condiciones productivas, aprovechando de manera sostenible y en condiciones de equidad sus recursos. En este tenor Durante 1999, la Coalición de Organizaciones Productivas y de Desarrollo del Estado de Chiapas A.C., (COPEDECH A.C.) sus técnicos y las mujeres campesinas pertenecientes a esta organización, iniciaron el proyecto *Empresas Integrales Familiares*, con el objetivo de incorporar al trabajo productivo a las mujeres del campo y sus familias, mejorar sus ingresos económicos e incorporar a todos ellos a una dieta más sana mediante el consumo de leche, carne, huevos y verduras, productos que consumen y que originan en el traspaso mediante granjas rusticas. Con el Apoyo de Alianza para el Campo han logrado establecer 225 empresas integrales familiares desde 1999, los cuales generan 1,275 empleos directos, 2,550 empleos indirectos y poder obtener alimentos de autoconsumo. Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, *Memorias de las Reuniones de intercambio de experiencias exitosas en Desarrollo Rural Sustentable*, México, octubre 2002.



En otros casos, las instancias gubernamentales proponen a las comunidades, el actuar conjuntamente para establecer proyectos tendientes a satisfacer las necesidades elementales.²³¹

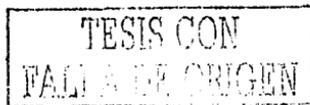
Ambos mecanismos de interacción gobierno –grupos comunitarios, son uno de los preceptos más importantes de la gerencia social. La integración de la comunidad en la producción de servicios públicos básicos o proyectos productivos tendientes a aumentar el nivel de vida de la población. Es un imperativo que las instancias gubernamentales promuevan la participación de la sociedad en este aspecto. Las potencialidades de los grupos organizados son manifiestas, cuando en todo proyecto tendiente a mejorar el nivel de vida, es favorecido principalmente cuando esto se da con transparencia y corresponsabilidad, no hacerlo involucra caer en la desconfianza hacia los gobiernos.

Los habitantes de las regiones pobres, tienen una serie de potencialidades y habilidades que son importantes incorporar en la creación y mantenimiento de servicios públicos. La coproducción en estos abaratan los costos, beneficiando tanto al gobierno como a los ciudadanos.

Los arreglos institucionales son determinantes para establecer formas de exitosas de coproducción. Tomar en consideración los aspectos culturales y de potencialidades humanas son básicos para la creación de los canales de comunicación precisos para llevar a cabo proyectos sociales.

4) El *modelo de autoayuda*. En este modelo la comunidad se autorganiza con una mínima o nula participación estatal. "En este caso, los sectores de la sociedad civil

²³¹ El autor, actualmente participa en el proyecto " *Cómo organizarse para producir, distribuir y consumir los bienes y servicios para mejorar el nivel de las familias de la comunidad*", el cual se lleva a cabo en las 13 comunidades del Municipio Españita, Tlaxcala. Dicho proyecto tiene por objeto que el presidente de la comunidad convoque a los ciudadanos a que se organicen para producir, distribuir y consumir aquellos bienes y servicios que les permitan elevar su nivel de vida: alimentos, ropa, vivienda, servicios, etc., donde el factor principal es la participación comunitaria.



utilizan sus propios recursos materiales y humanos para tratar de solucionar la carencia de servicios colectivos o el difícil acceso a bienes básicos".²³² La organización comunitaria se vuelve determinante para el logro de sus objetivos. La autoayuda tiene como eje rector, que en muchas ocasiones es auspiciada por organizaciones no gubernamentales, tales como las iglesias.

La importancia del trabajo comunitario es la base para que la sociedad participe en el proceso de transformación, para revertir las condiciones de marginación social que padecen muchos sectores de la sociedad.

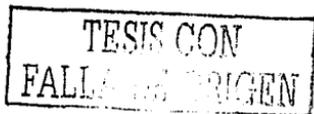
En los países con menor nivel de desarrollo económico, la gerencia social "propone como condición de una acción eficiente, que los gobiernos recojan las iniciativas de los grupos no favorecidos con el bienestar social. De ahí la importancia de que el trabajo comunitario sea la plataforma para que la sociedad participe en el proceso de revertir las condiciones de vida cuando son de injusticia y marginación".²³³

Las potencialidades de los grupos sociales se ven incentivadas a través del apoyo que brinda el Estado a los procesos de autogestión comunitaria. La dinámica social se contempla bajo una perspectiva de revaloramiento de los usos y costumbres de las comunidades, bajo la premisa de la colaboración y solidaridad social, que es un aspecto humano inherente al desarrollo del mismo.

La formación del gerente social involucra una capacidad de trabajo con grupos tanto al interior de la estructura administrativa como con las comunidades, lo cual exige canales de comunicación que significa disponer de sólidas capacidades en el campo de la conducción de grupos humanos.

²³² Susana Finquilevich, Op. Cit. p. 78.

²³³ Ricardo Uvalle Berrones, Op. Cit. p. 129



En gran medida los programas sociales tienden a fracasar por la falta de capacidades para involucrar a las comunidades en la participación de programas sociales. Es importante establecer los medios propicios para argumentar sobre la importancia de la implantación de dichos programas.

En este sentido, "La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas"²³⁴.

Apoyo a la autogestión comunitaria

La gerencia social otorga los apoyos para que los grupos organizados logren la *autogestión comunitaria*. El respeto a los usos y costumbres, tratando de involucrar a sus miembros en el diseño y aplicación de los diversos programas sociales, para que estos sean coordinados por los miembros de la comunidad, es uno de los principales aspectos para el éxito de esta.²³⁵

Es necesario capacitar a los líderes de las comunidades para que sean los encargados de la coordinación, mejorando sus capacidades de negociación tanto al interior de la comunidad como con otros grupos organizados, dependencias gubernamentales, iniciativa privada, tendientes a lograr esquemas de colaboración que tengan como finalidad el apoyo para la satisfacción de las necesidades básicas. Lo importante es

²³⁴ *Ibid.* P. 202.

²³⁵ "Existe un manifiesto interés en la participación directa, no sólo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se ha dado, sino también en su gestión, es decir en sus formas de solución e implementación de acciones, en la evaluación de su impacto (beneficios o perjuicios). Se tiende entonces, al surgimiento de grupos sociales involucrados en la solución de sus propios problemas, que manejan o realizan un estrecho seguimiento de los avances, recursos y resultados finales. Todo esto, en otras palabras, es la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no más, una sociedad que sirva al aparato". Enrique Cabrero Mendoza. Op. Cit. p. 16.

establecer metodologías participativas, con el objeto de crear las bases de autogestión.

236

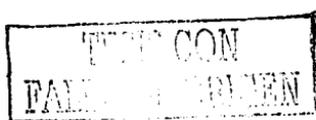
Existen casos donde algunos grupos organizados están capacitados para llevar a cabo ciertos proyectos sociales a los cuales se les debe brindar el apoyo necesario para lograr la autogestión. Donde no existe la organización es importante establecer los mecanismos tendientes al logro de dicho fin. El Estado debe dar las bases para desarrollar las potencialidades de la gente en diversos aspectos.

El brindar educación y capacitación a la gente en materia de proyectos sociales y productivos gerenciales y otras destrezas sienta las bases para desarrollar las potencialidades de las personas. "Lo importante es crear conciencia y motivación en la gente para que piensen que las cosas pueden estar mejor, que ellos tienen opciones."²³⁷

En este sentido, cualquier proyecto social que no tome en consideración las capacidades de autogestión de las comunidades, toda vez que concluya la fase de coordinación y cooperación entre estas y el gobierno, dichos proyectos tienden a desaparecer; es básico para la gerencia social establecer los mecanismos tendientes a la capacitación para la autogestión.

²³⁶ Un ejemplo de esto, es la función de la Escuela de Gerencia Social de Venezuela, la cual tiene como objetivos:

- . Desarrollar nuevas estrategias metodológicas que permitan elevar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones en el campo social.
- . Propiciar el debate público de temas relevantes en el área.
- . Apoyar el proceso de modernización y reforma institucional del sector.
- . Contribuir al avance del proceso de tecnificación de los programas sociales, mediante el reforzamiento de la capacidad de gestión del Gobierno Central, Estados, Municipios y Organizaciones no Gubernamentales, para potenciar sus posibilidades de asumir exitosamente competencias en ese ámbito. <http://www.gerenciasocial.org.ve/> 15/1/2003.



Para la gerencia social, conocer los aspectos sociales y culturales de cada comunidad es básico para el establecimiento de los programas. De lo contrario, al universalizar las políticas sociales en muchas ocasiones resulta contraproducente.²³⁸ Implica un proceso continuo de adaptación y experimentación a los requerimientos de cada situación en particular. No se puede establecer un modelo uniforme para comunidades diferentes.

Las potencialidades de los grupos sociales se ven incentivadas a través del apoyo que brinda el Estado a los procesos de autogestión comunitaria. La dinámica social se contempla bajo una perspectiva de revaloramiento de los usos y costumbres de las comunidades, bajo la premisa de la colaboración y solidaridad social, que es un aspecto humano inherente al desarrollo del mismo.

En este sentido, "La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas".²³⁹

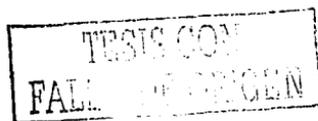
4.4. Gerencia Social y racionalidad gubernamental.

Como se analizó en el primer capítulo, actualmente se está viviendo un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad como resultado del proceso de

²³⁷ Ibid. pp. 238-239.

²³⁸ "No es posible lograr efectivamente tareas de desarrollo centradas en la gente sin una adecuada comprensión de sus valores, costumbres, creencias, necesidades percibidas y objetivos. Las variables sociológicas que se pasan por alto en los procesos de planificación y reejecución tienden a cobrar un alto costo más adelante. Son numerosos los fracasos debidos simplemente al hecho de hacer caso omiso de los factores sociales en el diseño original del proyecto. En efecto, hay una permanente necesidad de recurrir a insumos antropológicos y sociológicos en los proyectos de desarrollo, desde la identificación hasta la evaluación de su impacto. Es necesario que los administradores del desarrollo utilicen en este recurso cada vez más para el apoyo a sus proyectos. Los desembolsos por concepto de este insumo son bastante accesibles y dan réditos con creces al ser invertidos en proyectos que logran, de una u otra manera, hacer llegar a la gente los beneficios que le estaban destinados." Ibid. p. 235.

²³⁹ Ibid. P. 202.



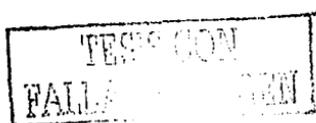
reestructuración estatal, esto deriva a que la racionalidad gubernamental tiende a transformarse, lo técnico-instrumental, se conjuga con lo sustantivo representado a través de los valores y postulados de solidaridad social. La gerencia social se ubica en los preceptos de esta transformación.

La gerencia social se incluye dentro del ámbito de un nuevo racionalismo gubernamental a través de la implementación de cambios a nivel organizacional, involucrando la participación ciudadana. La democratización es su característica.

En este sentido, el cambio institucional es un elemento fundamental para el logro de los objetivos la gerencia social. Tomar en consideración la reconfiguración de las sociedades es un elemento determinante para el desarrollo de la política social. "Las sociedades se han recompuesto en una multiplicidad de diferencias y configuraciones económicas, étnicas, religiosas, culturales, de edad, género y generaciones, cuyo momento constitutivo no se da en identidades relacionadas con el mundo del trabajo." ²⁴⁰

La constitución de nuevas formas de organización social, diferentes a las establecidas en el periodo del estado benefactor, hacen que esta se vuelva más dinámica, ya no sólo son los sindicatos o partido políticos los representantes de los grupos organizados, hoy la diversidad de organizaciones es la característica. Su integración al accionar gubernamental manifiesta la importancia de la participación ciudadana. La nueva racionalidad gubernamental en lo social se integra en este aspecto.

En la perspectiva enunciada, el fortalecimiento del Estado no sólo puede resultar por sí mismo funcional al fortalecimiento de la sociedad civil, sino que se convierte en una condición para una redefinición de las fronteras con ella, que se pueda traducir en su fortalecimiento tanto como en la abdicación de la responsabilidad pública del Estado



frente a la sociedad. El otro asunto que queda insinuado es que así enfocado, el fortalecimiento del Estado supone tareas que involucran a ambos.²⁴¹

Actualmente la acción del Estado implica la aplicación de roles no tradicionales que se involucran en el ámbito de lo social. "El perfil que se visualiza no es el del Estado del pasado. Se proyecta la imagen de un Estado con un servicio profesional, bien gerenciado, transparente, descentralizado, monitoreado por la comunidad y articulado estrechamente con la sociedad civil en su tarea."²⁴²

La gerencia social coadyuva al desarrollo del capital social. La solidaridad, reciprocidad y compromiso cívico se ven incentivados cuando el Estado motiva la participación comunitaria en la puesta en marcha de programas sociales. Las potencialidades de los grupos sociales se ven incentivadas, a través del apoyo que brinda el Estado a los procesos de autogestión comunitaria. La dinámica social, se contempla bajo una perspectiva de revaloramiento de los usos y costumbres de las comunidades, bajo la premisa de la colaboración y solidaridad social, que es un aspecto humano inherente al desarrollo del mismo.²⁴³

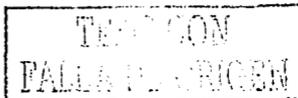
Conjuntar los esfuerzos entre las comunidades y el Estado, en el actual contexto es una de las vías propicias para que el desarrollo, principalmente de las sociedades con rezagos económicos y sociales.

²⁴⁰ Sara Gordon Rapoport, "Políticas Sociales", en *Léxico de Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 586.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 61.

²⁴² Bernardo Kliksberg, *El nuevo rol del estado*, Op. Cit. p. 185-186.

²⁴³ "En la última década, se reivindica la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de autodeterminarse y, por tanto, no mediados por el Estado. Su rasgo específico es que es que ellos apuntan a la creación de zonas no estatales en la vida cotidiana, para la satisfacción de necesidades colectivas, además de las característicamente propias de los movimientos sociales. El germen de este ámbito es el asociacionismo voluntario, o sea la entrega voluntaria de actividades y de tiempo en común con otros para realizar objetivos compartidos, actividades que en tanto tienen como objetivo la sociedad, se definen como "públicas". Nuria Cunill. Op. Cit. p. 65



Los grupos pobres no tienen riquezas materiales pero tienen un bagaje cultural, en oportunidades, como sucede con las poblaciones indígenas, de siglos o milenios. El respeto profundo por su cultura creará condiciones favorables para la utilización, en el marco de los programas sociales, de saberes acumulados, tradiciones, modos de vincularse con la naturaleza, capacidades culturales naturales para la autoorganización, que puede ser de utilidad.²⁴⁴

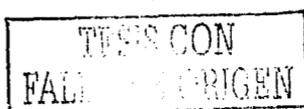
La gerencia social es la base para promover y difundir la solidaridad, la cooperación, la responsabilidad, el bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones y la erradicación de la corrupción. Contribuye al desarrollo de valores democráticos.²⁴⁵

La gerencia social es un método de gobierno que convoca, coordina, articula y conjuga demandas y necesidades sociales. Implica saber conducir con base acuerdos que canalizan la participación y acción de los ciudadanos y comunidades hacia el cumplimiento de metas colectivas.

La gerencia social frena el conflicto social, atenúa la desigualdad social y busca alternativas que permitan una mayor legitimidad a través de resultados eficaces de la acción gubernamental. A su vez se orienta a formalizar un compromiso de participación comunitaria a través del reconocimiento de las carencias, desigualdades y contradicciones sociales, utilizando para ello recursos y estrategias que se encaminan a estabilizar situaciones de riesgo, favoreciendo un ambiente de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

En suma, la gerencia social se considera en la actualidad como parte estratégica del arte de gobernar.

²⁴⁴ Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate*, Op. Cit. p. 118.



4.5 Restricciones para el desarrollo de la gerencia social

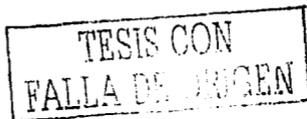
Como todo nuevo paradigma, la gerencia social no está exenta de restricciones que impiden su desarrollo. La complejidad de la dinámica social hace que se tome en consideración los aspectos que afectan su implantación:

1) Es importante considerar que el hecho de crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas a nivel local. Debe reconocerse que existen una serie de aspectos reales que han impedido un desarrollo adecuado de la gerencia social, por ejemplo el que la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, muchas veces ni siquiera en la elección de sus representantes. Esta cierta apatía se debe a una larga historia de formas de gobierno burocráticas y autoritarias, lo cual ha generado con mucha razón desinterés y apatía, así como la falta de credibilidad de los ciudadanos respecto al trabajo voluntario y comunitario.

2) Los grupos de interés también son un impedimento para el desarrollo de la gerencia social, estos desvirtúan los aspectos más elementales de la convivencia comunitaria, trasladando el interés común a uno privado.

3) La nueva racionalidad gubernamental considera todos los aspectos en el que se desenvuelve la acción del gobierno en su relación con la sociedad. No hacerlo implica caer en un estatismo paralizante. Sin embargo, si a pesar de ver la necesidad de cambios institucionales nos limitamos a las estrategias de reforma administrativa, seguramente será menos conflictivo, pero jamás llegaremos al cambio profundo que

²⁴⁵ *Ibid.* p. 120.



hace falta, y además es posible que estas estrategias hagan todavía más rígido y más difícil de cambiar lo hay que cambiar.

4) La aplicación de los principios rectores de la gerencia social, no lograrán desarrollarse sino toman en cuenta a los ciudadanos en su conformación y puesta en marcha, como ha sucedido con frecuencia. Si no se aumenta la capacidad y voluntad de construir consensos a través de una actuación conjunta entre gobierno y sociedad civil en torno a estos principios, difícilmente se darán los cambios estructurales que se establecen en gerencia social.²⁴⁶

5) Otro elemento que impide un desarrollo pleno de la gerencia social es sin duda la corrupción, tanto al interior de la organizaciones públicas encargadas de su aplicación, la transparencia y el control social son una solución a este flagelo.

6) Mientras no exista un cambio en la política económica tendiente a fortalecer la política social, la puesta en marcha de programas sociales se dificulta.

En suma, es importante considerar que para solventar estos impedimentos para el crecimiento y desarrollo de la gerencia social, debe existir un compromiso entre el Estado y sociedad para el logro de una verdadera democracia participativa en el ámbito de lo social.

²⁴⁶ En México la aplicación de los principios rectores de gerencia social en su aspecto teórico han sido poco estudiados. En cuanto a su aplicación han existido dificultades que obstaculizan su desenvolvimiento, los intereses de grupo tanto al interior de las dependencias encargadas de su aplicación, como en las organizaciones sociales y en las comunidades impiden su desarrollo. Aunado a la apatía en la participación en los asuntos públicos por una gran parte de la sociedad.

Capítulo 5. Conclusiones

1. El Renacimiento se caracteriza por el desarrollo de los avances técnicos, ya que la condición de los seres humanos en sociedad, tiene como base el raciocinio, que rompimiento con las concepciones religiosas, da paso al *cálculo* como elemento rector en todas las áreas de la vida social. Su influencia en el desarrollo del Estado moderno a través de la administración pública, se caracteriza por la aplicación del racionalismo técnico-instrumental.

2. El Estado moderno va sufriendo una serie de contradicciones inherentes a su mismo desarrollo que a principios del siglo XX entra a una crisis de tal magnitud, que da las bases para el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo que se caracteriza por la intervención estatal en el ámbito económico y social. Nos referimos al Estado de bienestar.

3. Durante el desenvolvimiento del Estado de Bienestar la racionalidad técnico-instrumental se desarrolla a niveles complejos, ya que es la base para el comportamiento de un Estado administrador que interviene ampliamente en la esfera económica y social.

4. El Estado de bienestar, para dar respuesta a la necesidades de una sociedad cada vez más compleja, aumenta considerablemente sus funciones, lo cual trae como consecuencia un crecimiento desmesurado tanto en sus funciones como en sus estructuras; se manifiesta como el "Leviatán" que limita el desarrollo de la sociedad. La sociedad se vuelve dependiente de la estructura burocrática la cual no responde a los requerimientos del desarrollo económico y social, traduciéndose en problemas de gobernabilidad.

5. El Estado para responder a los imperativos de la democracia tiende a reformarse. La reforma del Estado implica aumentar la eficiencia gubernamental para dar respuesta a los requerimientos de la sociedad. La adaptación del Estado a los procesos de globalización y desarrollo tecnológico, implica la ampliación del proceso de democratización, el establecimiento de una reforma de gobierno a través de una nueva gestión pública, caracterizada por el rompimiento de los esquemas rígidos y verticales, dando paso a esquemas flexibles, horizontales y descentralizados.

6. La racionalidad técnico-instrumental establecida en el gobierno integra los elementos de la racionalidad sustantiva a través de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. La racionalidad sustantiva es la base para la conformación de la gestión pública, la cual se traduce en una nueva concepción del quehacer publiadministrativo. El gobierno debe tomar en consideración la participación de la sociedad a través de canales de comunicación flexibles, donde lo público no sea exclusivo del Estado.

7. La gerencia social se caracteriza por la flexibilidad, la adaptación y la aplicación de recursos que rompen con los esquemas rígidos y verticales de la administración pública tradicional, para dar paso a modelos abiertos donde la participación de la sociedad en los programas sociales es su principal característica. Los programas sociales que toman en consideración la participación de la sociedad, son más éxitos que los programas establecidos bajo preceptos tradicionales.

8. La gerencia social como tecnología de gobierno, tiende a la adaptación de los cambios en la esfera pública. Es una tecnología que involucra a la sociedad civil para establecer nuevos procesos de gestión pública. El desarrollo en el campo de lo social es paralelo a los cambios que se gestan en la sociedad. La gerencia social implica la participación social como elemento base para su desarrollo, lo cual trae consigo una democratización en las acciones del gobierno y por ende un mayor grado de legitimidad.

9. La eficiencia, como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos, es el principio más importante de la gerencia social. Plantea el redimensionamiento de las dependencias encargadas de aplicar la política social, incorporando técnicas, procedimientos y diseños organizacionales modernos, con el objeto de satisfacer las necesidades más elementales de la sociedad.

10. La valorización del ciudadano en la acción del gobierno nos ubica en una nueva fase en cuanto al quehacer publiadministrativo. En gerencia social el ciudadano se convierte en el eje articulador de la puesta en marcha de los programas sociales, a través de un proceso sinérgico. La importancia del ciudadano como receptor de la acción del gobierno evita la desconfianza, inconformidad y resentimiento, derivada de la crisis del modelo burocrático.

11. La gerencia social es un método de gobierno que convoca, coordina, articula y conjuga demandas y necesidades sociales. Implica saber conducir con base acuerdos que canalizan la participación y acción de los ciudadanos y comunidades hacia el cumplimiento de metas colectivas.

12. La descentralización trae consigo una participación más activa de los ciudadanos en la proyección de los programas, permite la participación consultiva, resolutive y

fiscalizadora. A nivel local se crea una cultura participativa que surge desde las mismas comunidades o son incentivadas por el gobierno.

13. La innovación se caracteriza por una adaptación a los cambios que se susciten tanto al interior como al exterior de los organismos encargados de aplicar la política social. Innovación significa superar los esquemas regulatorios y rígidos de la administración pública, para adentrarse a los preceptos de la nueva gestión social.

14. En el actual proceso de reestructuración estatal, la participación comunitaria que bajo la premisa de la colaboración y solidaridad social, trae consigo resultados muy superiores en el campo social. Lograr procesos de autogestión comunitaria, a través de una interrelación entre las comunidades y el gobierno es uno de los principios rectores de la gerencia social.

15. Para llevar a cabo con éxito la aplicación de la gerencia social es determinante sopesar una serie de restricciones que impiden su desarrollo, entre estas destacan: la apatía de los ciudadanos a participar en los programas sociales, como resultado del escepticismo y desconfianza que existe hacia las instituciones gubernamentales; la conformación de grupos de interés que desvirtúan el desarrollo de los programas sociales; la negligencia y corrupción en los organismos públicos encargados de aplicar los programas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Agullar Villanueva, Luis, **Política y racionalidad administrativa**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Ayala Espino, José Luis, **Límites del mercado y límites del Estado**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Bañón Rafael y Carillo E., **La nueva administración pública**, México, Editorial Alianza Universidad, 1999.

Barnert Richard J. y Müller, Ronald E. **Los dirigentes del mundo. Global Reach. El poder de las multinacionales**, México, Editorial Grijalbo, 1976.

Barudio Gunter, **Historia Universal siglo XXI, La época del absolutismo y la Ilustración 1648-1779**, México, Editorial Siglo XXI, 1986.

Bobbio Norberto, **Diccionario de Política**, México, Editorial Siglo XXI, 1983.

Botero, Giovanni, **La Razón de Estado y otros escritos Políticos**, Facultad de Derecho, Caracas, 1953.

Bresser Pereira Luiz Carlos y Nuria Cunnil Grau Nuria (editores), **Lo público no estatal en la reforma del Estado**, Buenos Aires, Paidós-CLAD, 1998.

Cabrero, Mendoza Enrique, **Del Administrador al Gerente Público**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

CEPAL, **Equidad, desarrollo y ciudadanía. II Agenda Social**. Bogota, Comisión Económica para América Latina- Alfa omega editorial, 2001.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Cordera Rolando y Tello Carlos, *México: La disputa por la Nación*, México, Editorial SigloXXI, 1985.

Chávez Alvarado Saulo, *¿ El combate a la pobreza en México? Un estudio de caso: El Programa Nacional de Solidaridad en el Istmo de Tehuantepec Oaxaca 1989-1994*, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Cunnill Grau Nuria, *Repensando lo público, a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.

Dror, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Eisenstadt, S. N., *Ensayos sobre el cambio Social y la Modernización*, Madrid, Editorial Tecnós, 1972.

Friedman, Milton y Rose, *La Libertad de Elegir*, Barcelona, Editorial Grijalbo, 1980.

Gallardo Roberto y Osorio Joaquín (Coordinadores), *Los rostros de la pobreza, El debate, Tomo I*, México, Universidad iberoamericana, 1998.

Gallino Luciano, *Diccionario de Sociología*, México, Editorial Siglo XXI, 1995.

Galván Escobedo, José, "**Prognosis administrativa y los escenarios del futuro**" en *Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, (núms. 55-56), 1983*

García Ramírez, Sergio, **Derecho Social y Empresa Pública en México**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

Gotz, André , **Miserias del presente, riqueza de lo posible**, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1996.

Guerrero Orozco, Omar, **De la Administración Pública a la Gerencia Social," Opciones de Reforma de la Seguridad Social, Serie Estudios 13, CISS, México, 1994.**

----- **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, México, Editorial Fontamara, 1988.

Gutiérrez Garza, Esthela, (coordinadora General), Colección *El Debate Nacional*, Juan Manuel Ramírez y Jorge Regalado (Coordinadores), 4. **Los actores Sociales**, México, Editorial Diana, 1998.

----- (Coordinadora General), Colección *El Debate Nacional*. (Enrique Valencia y Carlos Barba. Coordinadores) 5. **La Política Social**, México, Editorial Diana, 1998.

Habermas Jürgen, **Teoría de la acción comunicativa**, 2 Tomos, Buenos Aires, Editorial Tauros, 1989.

Hanke, Steve H., **Privatización y desarrollo**, México, Editorial Trillas, 1991.

Kliksberg, Bernardo, **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

_____ *El nuevo Rol del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.*

----- *Rediseñando al Estado en América Latina, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1992.*

----- *Pobreza, un tema impostergable, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.*

Labarca Guillermo, Los bancos multinacionales en América Latina, México, Editorial Océano, 1980.

Mandell, Myrna, "Gerencia Intergubernamental: una Perspectiva Revisada", Pobreza un Tema Impostergable, Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Caracas, 1993.

Meinnecke, Friedrich, La Razón de estado en la Era Moderna, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

Midgley, James, La Política Social, el Estado y la Participación de la Comunidad, en Kliksberg (compilador), Pobreza un Tema Impostergable, Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo., Caracas, 1993.

Mills C. W., La Elite del Poder, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Ministerio de Administraciones Públicas, La Transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, Madrid, OCDE, 1997.

Motta Roberto, Paulo, Innovación y Democratización de la Gestión Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1990.

Offe Clauss, Las Contradicciones del estado del bienestar, México, Editorial Alianza Universidad, 1998.

Olivé León, (compilador), Racionalidad, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Siglo XXI, 1998.

Olmedo Raúl, El cuarto orden de Estado, México, Editorial Comuna, 2000.

Ozlak, Oscar, "Capitalismo de Estado ¿Forma acabada o transición? en Gobierno y Empresas Públicas en América Latina, Buenos Aires, SIAP, 1978.

Padioleau, Jean G., El Estado en lo concreto, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Pliago Carrasco Fernando, Participación Comunitaria y Cambio Social, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Editorial Plaza y Valdés, 2000.

Polanyi, Karl, La Gran Transformación, México, Editorial Juan Pablos, 1975.

Ramos Lara, Eleazar, Racionalidad y desencanto del mundo en Max Weber, México, Mc Graw hill, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000. pp. 3-5.

Retchiman Benjamín, Introducción al Estudio de la Economía Política, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.

Reyes, Heróles Jesús, En Busca de la Razón de Estado, México, Editorial Porrúa, 1981.

Ruiz Dueñas, J., Empresa Pública, Elementos para un Examen Comparado, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Ruiz Velásquez, Norma, *La Política Social en México hacia el Fin de Siglo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Samuelsón, Paúl, *Economía*, Madrid, Editorial Mc. Graw Hill, 1996.

Sánchez Carrillo, Rosa Martha, *El Análisis organizacional para la gestión Pública*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Sánchez González, José Juan, *GESTIÓN PÚBLICA Y GOVERNANCE*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2000.

Sánchez Idelfonso, Luis Alfredo, *Los Programas de Combate a la Pobreza: 1989-2000*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Savas, E.S. *La clave para un Gobierno Mejor. Privatización*, México, Editorial Gernika, 1989.

Serge Mescheriakoff, Alian "Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, Vol. 57, Núm.2 Junio 1990.

Sotelo Valencia, Adrian, *Globalización y Precariedad del Trabajo en México*, México, Editorial El Caballito, 1999.

Sweezy, Paul, M., "John Myrand Keynes (1946)" en *Teoría General de Keynes, Informe de tres décadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Tomis, B., *Participación Popular y Desarrollo en la Base, Chile, Organización Internacional del Trabajo, 1987.*

Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derrotados de la vida estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.*

----- *La Importancia de la Evaluación en la Gestión Pública Antisínóptica en el Control Gubernamental, México, Secretaría de la Contraloría del Estado de México,, 1994.*

----- *La gerencia pública: una tecnología del buen gobierno, en Revista de Estudios Políticos, Núm. 5, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994,*

----- *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.*

----- *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.*

----- *y Bravo Ahuja, Ruiz, Marcela, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Editorial Plaza y Valdés, 1999.*

Varios Autores, *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina, Buenos Aires, SIAP, 1978.*

Villarreal, René, *La Contrarrevolución Monetarista, México, Editorial Océano, 1984.*

----- *México 2010, De la Industrialización a la reestructuración Industrial, México, Editorial Océano, 1987.*

----- **Mitos y Realidades de la Empresa Pública**, México, Editorial Diana, 1988.

Weber, Max, El Político y el Científico, Madrid, Alianza editorial, 1973.

_____ **Economía y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Wolfe A., Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo, México, Editorial Siglo XXI, 1990.

Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, Introducción a la Ciencia Política, Barcelona, Editorial Anagrama, 1986.

HEMEROGRAFÍA:

Revistas:

Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, (núm. 55-56), 1983.

Acta Sociológica, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. II Núm. 3, sep-dic. 1990.

Colección Política y Administración, Tomo II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1995.

Convergencia, México, Universidad Autónoma de Estado de México, Año 7, núm. 21, enero-abril 2000.

Estudios Políticos, México, Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 5, julio-diciembre, 1986, núm. 3-4.

Gestión y política pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. II, 1993.

Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, Vol. 57, núm. 2, junio 1990.

La revista del Colegio, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996.

Paideia, México, No. 1 Año 1, septiembre 2000.

Política y Administración Pública, Tomo II, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, marzo de 1992.

Proceso, México, núm. 1115/ 15 de marzo/1998.

Revista de Administración Pública, Edición Especial Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de administración Pública, 1982.

II Seminario Internacional de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

Diarios:

Diario Crónica, México, D.F., Jueves 12 de septiembre 2002.

Milenio Diario, México, D.F. domingo 22 de septiembre del 2002.

Leyes y Reglamentos:

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1 Legislatura, 1998.

INTERNET

<http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news/6481-es.html> 13 junio de 2002

www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news/6481-es.html 13 junio de 2002

www.oportunidades.com.mx