

CAPÍTULO IV

LO PÚBLICO EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Sumario: 4.1 Alcance; 4.2 Agotamiento de lo público estatal; 4.3 Sentido de la Nueva Gestión Pública; 4.4 Lo público en la gobernanza; 4.5 Lo público en la óptica gerencial; 4.6 Alcance gerencial de lo público.

Estas ideas se han estructurado para analizar lo público como un concepto normativo y aplicado con base en la óptica de la vida moderna para entenderlo, de acuerdo con los postulados de la Nueva Gestión Pública, en el sentido de que el ciudadano puede valorarse como un cliente al cual las instituciones administrativas le han de conferir atención individual, para satisfacer sus necesidades domésticas y colectivas.

4.1 Alcance

Para situar la importancia de lo público en la visión de la Nueva Gestión Pública es necesario destacar las condiciones en las cuales se forma su importancia conceptual y aplicada, porque es un movimiento que propone tesis sugerentes que son motivo de análisis y discusión, tanto en la academia como en la vida político–institucional. Esto significa que un campo de estudio no surge de manera inexplicable, sino que hay factores que explican su influencia, adopción o crítica.

En el caso de la Nueva Gestión Pública el tiempo de vigencia exitosa es producto del declive¹²⁴ que los Estados contemporáneos empezaron a tener a raíz de las crisis de gestión que viven desde la segunda mitad de la

¹²⁴ En relación a la OCDE las ideas de la gerencia pública para reanimar la capacidad de la gestión estatal pueden agruparse de acuerdo con los siguientes puntos y tomando en cuenta el documento *Governance in Transition* que destaca lo siguiente como axiomas centrales de la práctica gerencial: 1) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; 2) asegurar el desempeño el control y la responsabilidad; 3) desarrollar la competencia y la elección; 4) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; 5) mejorar la gerencia de los recursos humanos; 6) explotar la tecnología de la información; 7) mejorar la calidad de la regulación y 8) fortalecer las funciones de gobierno en el centro”. Ormond y Löffler, “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?” en *Revista Reforma y Democracia* No. 13, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1999, pp. 147-148.

década de los setenta.¹²⁵ En ese tiempo, los rendimientos decrecientes en materia de gestión gubernamental se reproducen a una escala sin precedente, provocando la desconfianza de los ciudadanos en el trabajo de los políticos y administradores del gobierno.

Es en las postrimerías de la sociedad industrial que los Estados ingresan a un circuito de desventajas funcionales que los expone ante la mirada de los diversos públicos que hay en la sociedad contemporánea. Empieza a dudarse de su eficacia desde el momento en que los problemas económicos y financieros se convierten en el talón de Aquiles, situación que impacta en el logro negativo de sus resultados. En efecto, problemas relacionados con la existencia de haciendas públicas vacías y endeudadas, provoca el financiamiento de las políticas y programas públicos, ya sea en ocasiones reformulados y en otros cancelados.

Los rubros con mayor ajuste económico son los vinculados a la contratación del personal y los destinados a los programas sociales. Agréguese a ello, los problemas del déficit fiscal, hecho que provoca mayor presión en las finanzas públicas hasta formar un ambiente no favorable a la gestión gubernamental. No menos importante es que “el tamaño administrativo del Estado” también es considerado como uno de los problemas más severos que había que corregirse para evitar mayores asimetrías entre la capacidad de la economía para producir los bienes y servicios que la sociedad necesita y los costos para financiar el pago de las nóminas y los servicios administrativos con la utilización del excedente económico.

Cuando desde 1973 empiezan las dificultades de los Estados para garantizar el crecimiento y el desarrollo económicos, los sistemas productivos y distributivos no tienen sus mejores marcas de desempeño. Con el aumento de los precios del petróleo, la inflación hace estragos en las economías y se ingresa

¹²⁵ “En la década de los 70, una serie de reformas al sector público, comenzaron a ser implementadas en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia [...] tomando como base muchos de los argumentos que hemos revisado brevemente de Niskanen y Ostrom, se acuñó el término Nueva Gestión Pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. Hacer entendibles y aplicables las propuestas de reforma emanadas de la economía, requería de una retórica y de un discurso de cambio, de un lenguaje propio que hablara de profundas transformaciones en las bases y supuestos de la APP. El discurso de entrada en este sentido fue uno gerencialista, que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y sector público”. David Arellano Gault, “Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, en *Revista Reforma y Democracia* No. 23, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela., 2002, pp. 24-25.

a la vez, al terreno del estancamiento que da lugar a la fórmula *estanflación*, que significa inflación con recesión, acontecimiento que sorprende a la óptica ortodoxa de las economías en el sentido de que las políticas contrarias a estimular la demanda con el gasto público, no estaban dando resultado. Es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Reino Unido que incluso origina el debate de poner fin a la etapa del Estado del bienestar que se había perfilado desde el gobierno del Franklin D. Roosevelt, después de la Gran Depresión de 1929-1933 y que se retoma al término de la Segunda Guerra Mundial para que tuviera una vigencia importante en la reconstrucción de las democracias industrializadas.

De este modo, en el periodo de 1945 a 1975 la vigencia funcional del Estado de bienestar no fue tan impugnada debido a la generación exitosa, no sólo en la producción de los bienes y servicios, sino de la aplicación eficaz de las políticas distributivas que se implementaron en la posguerra y que permitieron conjugar estabilidad política con bienestar social durante 30 años. Éste logra imprimir solidez a las economías del mundo industrializado y se proclama como uno de los paradigmas a seguir de manera universal. Al amparo pragmático de las ideas de John. M. Keynes que formula su tesis a favor de los rendimientos favorables de la economía indicando que el ahorro, el consumo, la inversión y el fortalecimiento de la demanda, son medios para rehabilitar las economías y la vida productiva de las sociedades, los Estados adquieren compromisos mayúsculos con las políticas del bienestar, el cual institucionalizan en diversas modalidades que permiten imprimir movimientos eficaces para impulsar el crecimiento económico con la vigencia del bienestar social.

Al conjuntarse el logro del crecimiento con el bienestar social, los Estados ganan capital político –legitimidad– y con el concurso de las burocracias se encargan del manejo de los procesos de administración, planeación y programación de los recursos y las actividades que se relacionan con el diseño y aplicación de las políticas económicas. No es casual que los Estados de bienestar que se ciñeron al modelo weberiano¹²⁶ de administración, se

¹²⁶ Las características más conspicuas a destacar en la racionalidad weberiana son: “[...] la administración burocrática pura, es decir, la administración que se rige por el expediente escrito y con una dirección unipersonal, es, desde un punto de vista formal la forma más racional de ejercer la dominación. Es la más racional en el aspecto de la precisión, de la estabilidad, de la disciplina, de la seguridad, es decir, que hace posible un elevado nivel de calculabilidad de sus resultados para la cabeza de la organización y para los administrados. Es la más racional en el aspecto de la intensidad y de la extensión de sus actuaciones y es susceptible formalmente de una aplicación universal a todo tipo de tareas administrativas”. Max Weber, *Sociología del Poder, los tipos de dominación*. Edición de Joaquín Abellán, Alianza Editorial, Madrid, 2007. p. 78.

convirtieran en protagonistas conspicuos en los procesos de acumulación y reproducción del capital y menos de los procesos que conducen a la distribución de los beneficios vinculados al bienestar social.

La lógica de la racionalidad administrativa demuestra su eficacia en la definición y el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas, y tanto la pericia como las habilidades de los cuadros burocráticos, se convierten en pilares de las economías prósperas para atenuar las disparidades entre los sectores del capital y la fuerza laboral. Las contradicciones entre el capital y el trabajo que son propias de la sociedad industrial, encuentran en las políticas distributivas el camino que permite atemperar las relaciones tensas entre uno y otro. En este caso, la capacidad de los políticos y los cuadros administrativos es fundamental en la conducción de las economías, situación que favorece un periodo de estabilidad de tres décadas en las cuales el mundo industrializado y aun el no industrializado habían encontrado la fórmula institucional para generar gobernabilidad¹²⁷ con resultados eficaces.

La lógica de la racionalidad administrativa funcionaba en lo básico y con ello la intervención del Estado en la sociedad y la economía aunque generaba reacciones no siempre favorables, se reconocía que resultaba funcional y necesaria para que los sistemas de producción y consumo en la visión de las economías capitalistas, tuvieran rendimientos favorables. La lógica de la racionalidad administrativa al producir eficacia social y productiva se acredita como un elemento indispensable en el quehacer de la gestión gubernamental. La idea de cálculo es racionalizada con operaciones administrativas que dan vida a las estrategias de planeación e implementación de los programas gubernamentales, hecho que favorece un ambiente político-institucional a favor de las democracias industrializadas.

¹²⁷ “Si la gobernabilidad es la capacidad de una sociedad para reconocer sus desafíos y afrontarlos positivamente, entonces puede analizarse perfectamente y ser un concepto perfectamente operativizable; por ejemplo para analizar a una sociedad tengo que ver su mapa de actores, el tipo de relaciones que existen entre ellos, a qué fórmulas o reglas responde, la forma de tomar decisiones colectivas a resolver los conflictos entre actores estratégicos; puedo analizar qué intereses están representados en los actores estratégicos y cuáles están marginados; al existir una red de actores puedo ver si garantizan la simetría del poder o no en los distintos sectores existentes; analizar en qué medida las redes están institucionalizadas o personalizadas. Es decir, puedo analizar todo eso en términos del impacto que tiene en el bienestar y el desarrollo humano, de hecho es lo que se está haciendo en todo el mundo”. Joan Prats i Catalá, “La importancia de la gobernabilidad democrática en América Latina y en México” en *Revista Prospectiva No. 19*, México, noviembre 2001, p. 4.

Sin embargo, más allá del ángulo exitoso y luego problemático de las sociedades industrializadas y la vigencia de los Estados del bienestar que tiene como desembocadura la inflación como problema crónico, la caída del crecimiento económico y el deterioro del bienestar social, había un problema de fondo que indica que la crisis¹²⁸ del Estado del bienestar no sólo se localizaba en los aspectos funcionales, sino en los estructurales. Esto significaba que los problemas de operación que reproducía sin cesar tienen su origen en la relación asimétrica que guarda la sociedad, debido a que el crecimiento de sus cuadros burocráticos, así como el exceso de las políticas de endeudamiento y déficit fiscal tenía un punto vulnerable que incide en los rendimientos negativos de la gestión gubernamental a saber: la sobrecarga de demandas sociales en comparación a la capacidad instalada que tenía, provoca la ruptura entre una y otra, dando lugar a la pérdida de gestión que conlleva a la obtención de resultados desfavorables en términos sociales y públicos.

La asimetría entre demandas sociales a cumplir y la capacidad de respuesta da lugar al concepto de ingobernabilidad. Sobreviene en consecuencia, la duda de si las democracias industrializadas tienen capacidad para gobernarse en ese contexto. En 1975 la Comisión Trilateral que reúne tanto a académicos como a políticos de América del Norte, de Europa y de la región asiática, se da a la tarea de emprender estudios que permitieran elaborar un diagnóstico sobre los problemas económicos, sociales y políticos que tenían las economías más desarrolladas y que tenía como foco de atención principal el estancamiento económico y el malestar de los gobernados con la pérdida del bienestar social. La conclusión fue que la ingobernabilidad tiene su origen en la desproporción entre las demandas sociales a satisfacer y la imposibilidad de procesarlas con la existencia de recursos públicos escasos.

Se ingresa así, a una zona neurálgica de los Estados que se relaciona con la capacidad de gobernar, es decir, en este caso, con la capacidad de respuesta.

¹²⁸ “Es así como el paradigma del Welfare State o Estado de Bienestar dominante hasta principios de los ochenta, fue quedando desubicado y dejó de ser sostenido por la sociedad que había fomentado su instauración progresiva durante décadas. El nuevo paradigma sustituto, prominentemente mediante el poder acumulado por una serie de instituciones (think tanks) y expandido como pandemia por medio de organizaciones internacionales que lo adoptaron como receta *cuasi* religiosa, no es otra cosa que un cambio de visión”. Guillermo Martín, “Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista”. En: *Revista Reforma y Democracia* No. 25, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2003. pp. 170-171.

Se destaca en consecuencia, que cuando la capacidad de respuesta de los Estados es rebasada, se agudizan los problemas fiscales y de operación porque los sistemas –programas gubernamentales– de respuesta no se desarrollan a la misma velocidad que nacen los problemas y las demandas sociales ante la escasez de recursos en el orden administrativo, fiscal, legal, organizacional y político. Sobrevienen en consecuencia, problemas de gestión gubernamental que no se pueden revertir con eficacia, menos en un ambiente de crecientes problemas públicos que se acumulan en la lógica temporal de viejos y nuevos.

4.2 Agotamiento de lo público estatal

A raíz de la crisis de gestión gubernamental de los años setenta, la relación del Estado con la sociedad civil ingresa a un periodo de tensiones que tienen su vértice en la caída de la eficacia relacionada con los resultados de las políticas públicas. Las fallas más destacadas que se invocan se relacionan con el rompimiento de los límites entre uno y otra, lo cual provoca una zona de indefinición que se agudiza en términos de desconfianza.

El desbordamiento de las políticas intervencionistas forma una atmósfera no favorable al rol de los Estados en la economía, más aún cuando la sintomatología de la ingobernabilidad se extiende hacia los diversos foros públicos de la sociedad. Lo que antes fue ventaja –intervención estatal en la economía– se vuelve problemático desde el momento en que la caída del bienestar se reproduce y el reclamo sobre el costo fiscal de los Estados para funcionar se exalta de modo recurrente. Una característica de la crisis de la gestión gubernamental consiste en que hay pérdida de conducción eficaz y por tanto, las palancas de la vida productiva no tenían los elementos ni las condiciones para un mejor desarrollo.

Ante la falta de respuestas eficaces, la sociedad, el mercado y los ciudadanos reclaman los espacios de lo público que fueron ocupados con agencias, ministerios, secretarías, políticas, programas y presupuestos. De este modo la intervención del Estado en la sociedad y la economía fue dilatada y lo relacionado con los asuntos públicos estaba en manos directas de la burocracia gubernamental. En este caso, lo público de la sociedad fue saturado por lo público del Estado en la modalidad de las instituciones administrativas, mismas que fueron la palanca fundamental para llevar a cabo la reproducción de la

acumulación del capital, así como la distribución de los recursos orientados hacia el bienestar social.

La presencia del Estado en la economía no recibía impugnaciones fuertes, sino hasta que la crisis de gestión impide revertir los problemas vinculados con el endeudamiento y las cuestiones fiscales. En la medida que la crisis de gestión revitaliza la conciencia por parte de la sociedad, los ciudadanos y el mercado, demandan a los Estados la revisión de su radio de acción, así como del instrumental que utilizan –políticas públicas intervencionistas y distributivas para conseguir fines colectivos–, destacando que no se justifica una amplia presencia estatal en la economía, dado que hay otras alternativas que se pueden aprovechar para romper la práctica centralizada que tiende a reivindicar al Estado por encima de los organismos de la sociedad civil.

Lo público de la sociedad como espacio es reclamado por organismos, grupos y protagonistas que plantean la necesidad de desestatizarlo para no adormecer más las energías e iniciativas que son reales en la sociedad. Se plantea desde entonces, que no todo es Estado y que existe una franja de aportaciones de la sociedad que debe aprovecharse, incluso para establecer contrapesos a los proyectos de los políticos y los administradores del Estado que tienen el objetivo de ampliar su intervención en las actividades productivas.

Los años ochenta son de insurgencia ciudadana para evitar que los poderes del Estado sean el medio para decidir una mayor intervención de él en los espacios públicos de la sociedad. Reanimar las energías e iniciativas de ésta es fundamental para romper la visión de que los monopolios económicos del Estado son indispensables para el desarrollo de la sociedad y los mercados. La crítica¹²⁹ en contra de los leviatanes se encamina a revertir su presencia amplia, diversa y multifacética en la vida de la sociedad, las organizaciones y

¹²⁹ En el oleaje de críticas hacia el servicio público y el cuerpo de funcionarios que lo hacen posible se difunde hacia la ciudadanía una imagen de desprestigio para resaltar la eficiencia del mercado sobre la gestión a cargo del Estado. Esto implica “[...] poner en evidencia un potencial lado oculto de la actual insistencia ideológica en que los esfuerzos de los funcionarios públicos producen, casi inevitablemente resultados inferiores a aquellos que se pueden obtener por la vía de los mecanismos del mercado.” Peter Evans. “El Hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”. En: *Revista Reforma y Democracia* Núm. 25, 2003, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. p. 18.

el mercado, para dar paso al auge de las tesis gerenciales¹³⁰ que postulan una reforma a fondo en las estructuras y procesos del Estado.

Lo público estatal¹³¹ se había convertido en un obstáculo para favorecer el desarrollo creativo de la sociedad civil y en consecuencia, es cuestionado por provocar resultados negativos que lo desfavorecen ante los votantes. No es casual que el movimiento llamado neoconservador que se forma doctrinariamente en Alemania y los Estados Unidos de Norteamérica, formulen tesis que reivindican las libertades económicas ante las políticas intervencionistas. La crisis de la gestión estatal había ingresado en este planteamiento, a un terreno en el cual las libertades económicas se habían estrechado a consecuencia de no haber definido los límites de la sociedad y el Estado.

Cuando sobrevienen las crisis económicas, hay un resurgimiento en favor de la vida civil y privada para que no sea subordinada ante los imperativos de la vida estatal y por eso las libertades económicas son motivo de exaltación y defensa para frenar la expansión no siempre necesaria de las políticas intervencionistas. El camino para iniciar la desestatización de la sociedad y la economía, es la proclama de las tesis liberales en un esquema estricto de que los agentes económicos del mercado debían asumir un papel más activo en la producción y distribución de los bienes y servicios.

Las libertades económicas, en consecuencia, son la defensa ante las tentativas de continuar expandiendo la cobertura de la intervención estatal sin más referencia que los poderes compulsivos del Estado y la premisa de que es el representante fundamental de los asuntos colectivos. Las libertades económicas destacan cómo lo público de la sociedad reclama un sitio en los procesos no sólo económicos, sino en los procesos de las políticas públicas, con el fin de intervenir en su orientación, diseño e implementación. De este modo,

¹³⁰ “Introducir la idea de *management*, conducción o gerenciamiento, transita una orientación instrumental, obteniendo respuesta a la pregunta: cómo hacer que las organizaciones públicas de gobierno cumplan con su misión en la forma más rápida, barata y eficiente. Por consiguiente, para los grupos que asumieron la promoción de este tipo de reforma del manejo del sector público, su objeto explícito fue lograr un cambio de las estructuras y procesos de las organizaciones que integran el estado para que funcionen mejor.” *Ibid.* p. 16.

¹³¹ “[...] lo público estatal detenta el poder del Estado y/o subordinada al aparato del Estado [...]” Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal en la reforma del Estado*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Paidós, Buenos Aires, 1998. p. 27.

la estrategia para producir y distribuir riqueza en la sociedad dependería en lo fundamental de los agentes privados y el mercado, con los cuales los Estados del bienestar ingresaban a un periodo de revisión y ajuste en sus atribuciones económicas, dando por resultado, la eliminación de las políticas intervencionistas que tenían justificación, sobre todo las relacionadas con la distribución de los beneficios.

Los ajustes al Estado transitan por la disminución del gasto público, el freno a los procesos de endeudamiento, el saneamiento de las haciendas públicas y la reprogramación de las prioridades, teniendo como axioma la existencia de recursos públicos escasos. Por eso las políticas de privatización,¹³² desregulación, apertura y liberalización se erigen en el medio orientado a reciclar a la baja no sólo el tamaño administrativo del Estado, sino la revisión puntual de su actividad económica en la sociedad a fin de evitar la reproducción de las asimetrías entre la sociedad y el propio Estado.

Lo público del Estado es objeto de ajustes y reformulaciones respecto a las políticas que se utilizaban para llevar a cabo la administración de la sociedad civil. En consecuencia, la Administración Pública ingresa a una esfera de desprestigio, dado que se le considera junto con la burocracia, la causa que provoca la formación de problemas que dañan el desempeño de los agentes productivos y de la economía en su conjunto. Así, la administración de la sociedad a cargo del Estado, implica que los rendimientos productivos y sociales decaen y, por tanto, de persistir la ruta de las políticas intervencionistas e infecundas, no habrá manera de revitalizar los espacios públicos de la sociedad.

¹³² Para fines de este trabajo se retoma el concepto de privatización en los siguientes términos: “Una primera acepción de la idea de privatización de los espacios públicos hace referencia a la proliferación de *equipamientos destinados al uso público pero jurídicamente de propiedad privada* y por consiguiente sujetos en un principio a fines, usos y reglas de comportamiento definido y asignados por sus propietarios [...] Una segunda acepción [...] es la de *cierre, clausura, vigilancia y control privados de espacios* jurídicamente públicos [...] Una tercera acepción hace referencia a la *apropiación o control ejercido por grupos específicos sobre lugares que pueden permanecer o no físicamente abiertos y formalmente como jurídicamente públicos*, pero en los cuales los grados de apertura, libertad de circulación, congregación de un público socialmente heterogéneo y diversidad de usos, son limitados al ser apropiados en función de distintas formas de aprovechamiento privado [...] La cuarta acepción corresponde a la *producción y organización del hábitat, a diferentes escalas, como hábitat privado, cuyo uso es restringido a los residentes*. Amplios sectores de las clases medias y altas se autosegregan por medio de enclaves residenciales cerrados [...]”. Duhau, Emilio y Giglia, Ángela. Op. Cit., pp. 60-62.

Se forma, en consecuencia, un ambiente desfavorable para la gestión gubernamental, situación que obliga a que los ajustes financieros y presupuestales sean considerados los temas fundamentales para reorganizar las estructuras de operación de las administraciones públicas, es decir, predominaba la visión económico financiera, al considerar que los problemas de funcionamiento de la propia Administración Pública ahí se ceñían.

Por lo tanto, el predominio de lo público estatal responde a condiciones y procesos en los cuales la dirección del Estado se valoraba como necesaria, incluso sin revisar a fondo su radio de acción. Se partió de la idea de que los mercados no garantizaban lo mejor del desarrollo económico y por lo mismo, se acepta mediante negociaciones entre diversos actores con poder de decisión, que el Estado tenía las atribuciones, poderes y recursos para llevar a cabo la administración intervencionista en la sociedad y la economía.

Lo público estatal como espacio de gestión adquiere caracteres de autonomía amplia y, por tanto, los controles desde la sociedad no eran efectivos. La premisa de que sin el Estado la sociedad se estanca y los mercados no funcionan con eficiencia, da como resultado no sólo una mayor autonomía del propio Estado ante la sociedad, sino que se adoptan políticas gubernamentales que estimulan la ampliación de las redes administrativas públicas en todos los ámbitos de la vida productiva y asociada. El saldo de esta situación es que la Administración Pública y la burocracia gubernamental son consideradas como las causantes de que el tamaño de los Estados alcanzará magnitudes inconmensurables.

Lo público estatal no sólo crece sino que se expande sin más límites que sus capacidades para elaborar e implementar políticas de gobierno. Una consecuencia de esta situación, son los problemas de control y fiscalización sobre lo que realizaban y ante la falta de instrumentos efectivos para vigilar mejor al Estado, la expansión administrativa y burocrática se desenvuelven en la lógica de la maximización de los beneficios políticos, desde el momento en que los políticos y los cuerpos burocráticos tienen la oportunidad de formar redes de compromiso y ventajas con las fuerzas de la sociedad civil atendiendo a un esquema de oportunidades sectoriales.

Las consecuencias negativas de lo público estatal da como resultado que los agentes del mercado, así como los ciudadanos, no tengan confianza en los políticos que al amparo del bienestar a cargo del Estado, tenían la oportunidad de orientar el diseño de políticas gubernamentales sobre la base de un ambiente politizado, que evita evaluar los costos y beneficios reales de las mismas. La tendencia hacia la economía regida por la demanda, estimula las políticas de gasto para financiar el desarrollo y el bienestar social atendiendo a la lógica de las negociaciones y las ventajas tanto para los políticos como para los administradores de los programas gubernamentales.

La expansión de lo público estatal entendido como un sistema de poder dado por numerosos organismos administrativos, leyes, políticas, presupuestos, programas y atribuciones da como resultado una mayor visibilidad del Estado en la sociedad, no así la posibilidad de conocer desde ésta lo que hacía, cómo lo hacía y cuánto costaba su operación efectiva como la organización política de la sociedad.

Por eso, lo público estatal responde a una etapa en la sociedad industrial moderna que necesitaba de la eficiencia política y administrativa del Estado, pero con el desarrollo de su complejidad, se propician condiciones en las cuales el cuerpo del Estado crece y amplía hasta conformar una atmósfera en que se limita a la sociedad civil y la economía al dar paso a procesos de regulación e intervencionismo que se multiplican sin cesar a la manera de redes, en todos los campos de actividad productiva y de los mercados.

4.3 Sentido de la Nueva Gestión Pública

Debido a los rendimientos decrecientes de lo público estatal en materia de gestión pública, cabe destacar que los Estados de bienestar ingresan a una crisis de desencanto que modifica la lealtad de los ciudadanos con él. Ante la ineficacia de los resultados administrativos y gubernamentales, el mercado y los movimientos ciudadanos no sólo cuestionan sus errores, sino que el voto electoral, por lo menos en el ámbito europeo y norteamericano, no ratifica la confianza en los políticos y administradores que postulan la necesidad de la intervención del Estado en la economía e inician, en consecuencia, procesos que se encaminan a modificar la preferencia político-electoral a favor del movimiento neoconservador que se gesta en diversas latitudes del mundo.

De este modo, las tesis administrativas –eficiencia intervencionista y autonomía de las agencias en los procesos de conducción ante la sociedad y el mercado– del Estado de bienestar se debilitan y son motivo de repudio por diversas voces y opiniones, que proclaman la importancia de replantear la actividad del Estado en la sociedad ante la falta de resultados eficaces.

En este caso, la importancia administrativa que tiene como pilares de su acción a la planificación y el control de las actividades gubernamentales del Estado de bienestar empieza a declinar, dado que el patrón centralizado en el cual fincaba su eficacia funcional no producía más resultados favorables, al provocar la extensión piramidal de los sistemas de gestión. Es en los años ochenta¹³³ que los debates en relación al tamaño del Estado para que disminuya su dilatación administrativa y burocrática, da oportunidad para iniciar procesos de redimensionamiento a la baja, para evitar las distancias pronunciadas entre la sociedad y el propio Estado. La óptica de la Nueva Gestión Pública, además de puntillosa, es radical. Es puntillosa porque cuestiona de fondo la organización y el funcionamiento burocrático del Estado. En ese sentido, el paradigma de centralidad, eficacia, profesionalismo, impersonalidad y formalismo que había delineado Max Weber (1919), no tiene validez para la NGP, ya que lo consideraba como la causa de los problemas directivos y operativos de las instituciones administrativas.

A diferencia de los tiempos intervencionistas apoyados en amplias estructuras burocráticas, la NGP tiene la visión de que la clave del desarrollo no descansa en los escritorios de las oficinas burocráticas, sino en la iniciativa individual y en la capacidad de los mercados y para ello postula categorías como “clientes,

¹³³ La oleada de reformas gubernamentales de la década de 1980 tuvo un fuerte énfasis en la administración del gobierno de forma similar a una empresa privada. Se fundamentó principalmente en ideas de las economías de mercado y de la gerencia corporativa (ONU, 2005a). La Nueva Gerencia Pública (NGP), como se ha llamado a esta nueva propuesta, ha perseguido dos objetivos fundamentales y a menudo independientes y contradictorios: reducir el gobierno a su mínima expresión mediante la transferencia de funciones al sector privado; y liberar a los gerentes públicos de la inflexibilidad de las reglas y procedimientos burocráticos (Meier y Hill, 2007:55). El gran enemigo de la NGP ha sido la burocracia gubernamental, caracterizada por la lentitud y la ineficiencia. En contraste, este modelo favorece la burocracia del sector privado, la cual se caracteriza por la legalidad y una mayor eficiencia”. Yolanda Cordero Nieves, “Un sistema de mérito para el siglo XXI”. En: *Revista Reforma y Democracia* No. 48, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. Octubre 2010. pp. 103.

calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, flexibilidad por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales”.¹³⁴

Había, pues, que volver la mirada hacia la sociedad y el mercado para que los Estados tuvieran límites de acción y operación, para evitar la prolongación de una forma de gestión improductiva y fincada en la expansión de las agencias, órganos y atribuciones de sistemas burocráticos ineficaces.¹³⁵ La tesis de la Nueva Gestión Pública se encamina a introducir esquemas competitivos, productivos y de mercado en el desempeño de las oficinas administrativas y gubernamentales, a fin de romper su ineficacia y propensión hacia las prácticas de la “política”, ya que ésta había generado un ambiente en el cual la lucha por el poder y los intereses en competencia, desvirtuaban la lógica de la racionalidad administrativa y técnica, provocando que los resultados de la gestión pública se caracterizaban más por relaciones de ventaja y negociación. Focalizar a la burocracia como centro de poder indica que para la Nueva Gestión Pública las fallas de gestión se localizan en las oficinas burocráticas que se habían convertido en cotos de decisión, en los cuales el mundo de los intereses se había ramificado a lo largo y ancho de los sistemas de decisión.

Lo anterior implica que las actividades administrativas no eran, aunque se postulaban los sistemas de carrera como garantía de operación institucional, áreas de neutralidad o imparcialidad al momento de tomar decisiones, ejercer los recursos públicos e impulsar los sistemas de implementación de las políticas públicas. De este modo la racionalidad otrora de la burocracia es cuestionada y en su lugar se diagnostica por parte de la Nueva Gerencia Pública el predominio de la lógica del poder, lo cual implica que los cuadros directivos y operativos ingresaban de lleno a la arenas de poder, en las cuales

¹³⁴ Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 173.

¹³⁵ “La Nueva Gerencia Pública se presentó como una formidable alternativa a la vieja burocracia administrativa. Su atractivo fue tal que, posiblemente, la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo han adoptado alguna de las características del nuevo modelo. Este se presentó como la antítesis de la lentitud de los sistemas burocráticos, de la ineficiencia administrativa y de la haraganería de los empleados. Su filosofía, fundamentalmente empresarial, buscaba convertir las organizaciones gubernamentales en unas más eficientes y efectivas, o más parecidas a las organizaciones del sector privado. Para ello, era necesario eliminar aquello que fuese ineficiente o innecesario desde un esquema valorativo empresarial” Yolanda Cordero Nieves. *Op. Cit.*, p. 97.

había recursos, decisiones y ventajas para maximizar los intereses de la burocracia.

Desde el momento en que las burocracias son entendidas como sistemas de poder y decisión, la gestión pública no está exenta de esa situación y en todo caso es influida de modo negativo como herramienta que se orienta a conseguir resultados para la vida pública. Lo relacionado con los costos administrativos se dispara, porque las burocracias tienen bajo su control los recursos de los presupuestos públicos y ante la falta de controles efectivos de vigilancia para sacarlos de la opacidad procedimental, podían disponer de los mismos a través de decisiones y la exposición de ideas que se orienta a justificar las ventajas de su posición en este sentido.

Las redes del poder se expanden por el interior de las oficinas de la burocracia y por tal motivo la administración e implementación de los programas a su cargo, tienen fuerte influencia política que se ramifica a través de las líneas de mando hasta llegar a los niveles de base y ventanilla. La Nueva Gestión Pública identifica bajo la óptica de la economía aplicada a la política –*public choice*– y con base en las ideas de William Niskanen, en su obra *Bureaucracy and Representative Government* escrita en 1971, las ventajas de la burocracia para calcular y maximizar beneficios políticos, le permiten el control de la información y la administración de los presupuestos de orden público para obtener ventajas políticas, satisfacer intereses en razón de las políticas públicas y generar una red de beneficios que se derivan de su salario, estatus y conocimiento detallado de lo que significa la administración de las oficinas gubernamentales.

Por otra parte el saber técnico de la burocracia le confiere un tipo de superioridad¹³⁶ que la caracteriza de modo continuo, es orientado con criterio político para generar ventajas en el dominio de los procedimientos y sistemas de gestión que se relacionan con las operaciones que desarrolla, las cuales le permiten intervenir en el diseño y cumplimiento de las políticas gubernamentales. En este caso, la burocracia sabe generar vínculos políticos con grupos de la sociedad y al amparo de las demandas sociales, establece

¹³⁶ “El principal factor de la superioridad de la administración burocrática es el papel del conocimiento especializado que la técnica moderna y los métodos económicos de producción y bienes han hecho imprescindible [...] administración burocrática significa dominación en virtud del conocimiento.” Weber, *La sociología* [...] *Op. Cit.*, pp. 79 y 81.

compromisos que se encaminan a multiplicar las ventajas políticas de su cargo y responsabilidad, desde una perspectiva en la cual se acredita el saber especializado que tiene para elaborar bajo la óptica de la maximización, las políticas gubernamentales.

De este modo, para la Nueva Gestión Pública hace falta que los cuerpos burocráticos adopten valores como la productividad y la competencia, a fin de mejorar su calidad técnica, alejándolos de las prácticas de la política, la cual incluso, es el epicentro de las fallas de la gestión gubernamental debido a la lucha intensa por el poder, misma que se testimonian en la relación asimétrica de los ingresos y gastos del Estado, así como en el uso de la información que en esa lógica, alimenta las decisiones del Estado con fines públicos que tienen como contexto la política.

El ambiente político de la administración burocrática en buena medida previene que la información entendida como poder, se utilice de manera desigual y en ese proceso intervienen los políticos y los administradores del Estado como protagonistas relevantes, tomando en cuenta su posición en los aparatos del poder. Si la información es poder, su aprovechamiento en las estructuras de decisión y operación es un movimiento constante que aumenta su intensidad cuando hay que decidir con su utilidad, la suma de beneficios que pueden generarse con la aplicación de los recursos y la elaboración de los programas públicos.

La falta de vigilancia funcional y efectiva de los políticos sobre los administradores del Estado, ocasiona que los cuadros burocráticos tengan márgenes de autonomía decisional al momento de exponer y aplicar los proyectos de las políticas gubernamentales, elaborar montos presupuestales, así como orientar el ejercicio del gasto público en razón de ventajas políticas hacia grupos de la sociedad civil, con lo cual abren camino para imponer con el razonamiento de la técnica amparada en ventajas políticas, condiciones que favorecen la defensa de su estructura de poder para multiplicar ventajas en el sistema de intereses que construyen y diversifican para consolidar la administración del poder.

En la visión del juego del poder, la conducción del Estado tiene como característica que la relación entre los políticos y los administradores no

siempre prevalezcan relaciones de cooperación y coordinación. Estas categorías son indispensables para asegurar la unidad de mando y la eficiencia en las instituciones administrativas, pero en un marco de relaciones de poder intensificadas, se traducen en condiciones de disputa tanto por las decisiones como por los recursos existentes. Ante esta situación, se generan costos en la administración y operación de las oficinas públicas que propician la lucha del poder, que repercute en la superficie institucional y política de los diversos centros de poder que integran las estructuras de mando y decisión.

La crítica de la Nueva Gestión Pública en este caso se dirige a puntualizar los problemas relacionados con el déficit fiscal, el endeudamiento y la falta de controles en el ejercicio de los recursos públicos, lo cual debilita la calidad institucional del Estado desde el momento en que su esfera de gestión se desarrollan “guerra de guerrillas”, es decir, luchas intensas entre políticos y directivos que tienen como meta el control de los recursos, así como la conducción misma del timón estatal para llevar a cabo el diseño y cumplimiento de las políticas gubernamentales.

En una atmósfera en la cual el poder es objeto de disputas que no cesan en los diversos corredores de la vida burocrática, los programas públicos están influenciados por la política entendida como lucha por el poder tanto en su diseño como en su implementación. A fin de alterar y modificar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública atendiendo a la visión de los resultados decrecientes que generaban los Estados altamente intervencionistas, la Nueva Gestión Pública propone un arquetipo en el cual destacan los elementos siguientes:

- 1) Instituir la autonomía gerencial para evitar que los políticos intervengan en las cuestiones de orden técnico que son especializadas y complejas;
- 2) crear agencias autónomas de los ministerios centrales para romper el monopolio de las decisiones y los controles sobre las políticas gubernamentales;
- 3) reconocer la libertad de los gerentes para decidir sobre los asuntos administrativos sobre la base de la racionalidad procedimental;
- 4) fomentar la especialización horizontal para evitar que el Estado sea al mismo tiempo, propietario, administrador, comprador, proveedor, regulador, vendedor, lo cual amplía la contratación del personal;

- 5) otorgar poder discrecional a los gerentes para que no interfieran los políticos en el desempeño de los asuntos administrativos;
- 6) separar las funciones administrativas y políticas para que éstas decidan qué hacer y las primeras ejecuten lo decidido;
- 7) establecer la rendición de cuentas gerencial que alude más a relaciones de jerarquía, no de vigilancia externa;
- 8) instituir contratos de desempeño para debilitar los servicios de carrera, debido a su conservadurismo y apego a la lógica de lo apropiado;
- 9) favorecer la devolución de funciones en favor de la delegación y la descentralización de los órganos que integran la estructura de las instituciones administrativas, y
- 10) frenar el poder de la centralización, suprimiendo los cargos staff.

Este arquetipo de reforma de la Administración Pública responde a la idea de que el Estado no sea tan activo en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos, sino que los mismos sean traspasados al mercado y los particulares para que se encarguen de su producción y abastecimiento. Esto consiste en que el Estado no tenga mayor intervención ni responsabilidad en los procesos productivos, lo cual implica alejarlo de las políticas gubernamentales que se relacionan de modo directo con la acumulación y reproducción del capital.

En este caso, la “reinención del gobierno” es una postura que gana terreno y adeptos porque se encamina a que la reforma de las instituciones administrativas en la visión de un Estado reestructurado, modifica la correlación de fuerzas entre el propio Estado y el mercado, lo cual implica que las políticas que antes definían su compromiso con la producción y distribución del bienestar serán desmanteladas para dar paso a las políticas con orientación de mercado.

4.4 Lo público en la gobernanza

Se define así, una nueva gobernanza,¹³⁷ es decir un nuevo patrón de gobierno que tiene como objetivo contener la actividad económica del Estado en la

¹³⁷ Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them. En: Instituto del Banco Mundial: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

sociedad, abriendo la intervención directa en la producción de los bienes y servicios a los agentes del mercado, situación que conlleva a definir los límites entre lo privado y lo público para evitar que su falta de claridad ocasione inseguridad respecto a los derechos de propiedad y el aumento de los costos de transacción.

En este sentido, las políticas de privatización se aplican para depurar los excesos administrativos y burocráticos del Estado y al mismo tiempo generar claridad sobre lo que deben hacer tanto el mercado como él, en una fase en la cual se repliegan las instituciones administrativas¹³⁸ que en otros tiempos se habían convertido en las palancas del desarrollo y la prosperidad material de la sociedad.

La nueva gobernanza implica que los monopolios públicos en materia económica empiezan a ser diluidos, con lo cual la esfera público-estatal reduce su radio de acción y en consecuencia, aumenta la esfera pública de la sociedad. Junto a las políticas de privatización, se estimulan las de apertura externa, la desregulación y el aumento de las concesiones para abrir y fortalecer la intervención del mercado en la producción de los bienes y servicios públicos.

Con la nueva gobernanza,¹³⁹ se desactivan las políticas del bienestar y se opta por las de competencia y acumulación que se mueven con la participación directa de los particulares en la esfera de la vida pública. La nueva gobernanza da como resultado la existencia de un Estado menos productor y distribuidor de los beneficios sociales por el arquetipo del Estado promotor y regulador. Este tipo de Estado tiene implicaciones en la estructura ocupacional de los cuadros burocráticos en el sentido de que las plantillas laborales no deben ser grandes, ni han de crecer como en los tiempos del Estado del bienestar.

¹³⁸ “[Habermas] afirma que las sociedades necesitan algo así como un centro virtual de su auto-comprensión, un conocimiento reflexivo acerca de sí mismas para no fragmentarse en instancias disparejas ni abandonarse a la inercia administrativa”. Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*. Madrid, Espasa, 2006, p.18.

¹³⁹ “La idea de gobernanza proporciona una nueva orientación de la Administración Pública cuyas características podrían sintetizarse del siguiente modo: 1) ya no tiene sentido una escala jerárquica clara y una delimitación incontestable de los ámbitos de poder; 2) gobernar es una combinación de procedimientos, en la que además de decisiones unilaterales hay confianza, cooperación y mercado; 3) los procesos son más importantes que las estructuras, de manera que es la lógica de los asuntos que están en juego la que establece el modo como se articulan las diversas instancias que intervienen”. Daniel Innerarity, *Op. Cit.*, pp. 209-210.

Esto significa que las burocracias son consideradas como las responsables directas en las fallas de la gestión gubernamental y que al acompañar a los políticos reformistas con visión keynesiana, habían propiciado un ambiente politizado de los asuntos públicos que tuvo impacto directo en los presupuestos y en el modo de negociar los recursos que los integran.

De ahí la visión apolítica¹⁴⁰ que tiene influencia en la nueva visión de la gobernanza, lo cual implica que los asuntos públicos se han de regir por el “principio” de la escasez de los recursos, no por el axioma de que son abundantes y que por lo mismo, pueden aplicarse sin más criterios que su existencia misma. La nueva gobernanza se concibe con el objetivo de abrir los Estados a los particulares y al mercado, evitando la reproducción de los monopolios en lo relativo a los bienes y servicios públicos.

En este sentido lo público es de gran trascendencia para la gobernanza, ya que se ha tenido que replantear una nueva forma de gobernar que conlleva a nuevas formas de estructuras, procesos para dar cumplimiento a la acción pública con actores de integración, confianza y legitimación, permitiendo de esta manera, regresar la confianza a los ciudadanos en sus instituciones.

4.5 Lo público en la óptica gerencial

Un punto importante en los planteamientos de la Nueva Gestión Pública es que se relaciona con la visión de lo público desde un enfoque político, productivo y eficiente. La política consiste en que no sean las burocracias las únicas estructuras que se encarguen de definir el alcance y la cobertura de lo público, sino que intervengan en ese proceso los ciudadanos organizados que tienen su escala de valoración respecto al mismo. Romper el monopolio de lo público

¹⁴⁰ “Se trataría, por lo tanto, de salvar al poder haciéndolo cooperativo, de transformar la política de manera que pueda así cumplir las funciones que le asignamos. Precisamente la idea de gobernanza se ha ido introduciendo en los últimos años para caracterizar una nueva manera de gobernar, un nuevo tipo de estructuras y procesos para llevar a cabo la acción política en sociedades en las que hace tiempo que se han disuelto los límites del Estado tanto frente a la sociedad como en relación al escenario internacional. Encontramos esa forma de gobernar en ámbitos muy diversos: en las organizaciones, en los equilibrios institucionales de la Unión Europea, en el orden internacional incipiente... Son formas de cooperación entre diferentes actores, de integración, confianza y legitimación, que aparecen como una oportunidad de conquistar nuevos espacios de juego [...], donde antes no se veían más que obstáculos para realizar una política orientada al interés general”. Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*. Madrid, Espasa, 2006. p. 202.

a cargo de las burocracias, es lo que se plantea para dar oportunidad a que la agenda de los problemas colectivos no sea atendida sólo por la autoridad, sino por grupos no gubernamentales. La visión productiva consiste en que lo público en términos de la vida asociada implica tener no sólo derechos, sino también obligaciones a cumplir.

En este caso, los bienes y servicios públicos que una comunidad tiene derecho a disfrutar, no están exentos de diversos costos y por tal motivo, debe regir en los procesos de intercambio la lógica del realismo financiero que sostiene la necesidad de eliminar apoyos especiales, a través, por ejemplo, de los subsidios y que todo el público pague en las mismas condiciones, el valor real de los bienes y los servicios. La visión eficiente, por su parte, se refiere a que las actividades y operaciones que las instituciones gubernamentales lleven a cabo, tenga como punto de partida la importancia de que los servicios públicos que proporciona con el concurso de la Administración Pública, se caractericen por combinar valor y plusvalor, lo cual implica introducir programas de mejoramiento que hagan posible un rendimiento mayor de los insumos y recursos que se aplican para generar la oferta de los bienes y servicios.

Tanto la visión política como la productiva y la eficiente que se enlazan como sostén de la Nueva Gestión Pública, fundamentales en la comprensión de lo público, que desde luego comprende las nuevas relaciones de la sociedad, el mercado y el Estado. Sobre esta base, lo público es una vía para formar la conciencia de que es importante tener en cuenta los costos al momento de valorar la importancia de los recursos públicos.

Una crítica de la Nueva Gestión Pública a las instituciones administrativas en la era del Estado intervencionista y del bienestar consiste en que el enfoque de la economía de la demanda –salario, consumo, inversión pública– omite la importancia de los costos en el desempeño de los gobiernos, lo cual se traduce en problemas de déficit incluso de endeudamiento, desde el momento en que se privilegia más las demandas a satisfacer, sin cuantificar los recursos que permiten atenderlas y solucionarlas.

Lo público en este sentido, alude más a la esfera de que los gobiernos sólo pueden cumplir políticas y programas en razón de los recursos existentes y por lo mismo, tienen que ser responsables en la oferta de los bienes y servicios

que pueden tener, para evitar la asimetría entre demandas efectivas y recursos existentes.

En este caso, lo público ingresa a consideraciones de beneficios, pero apoyado en cuestiones de mercado, con lo cual inicia una concepción relacionada con la satisfacción de los ciudadanos con los servicios del gobierno. Si lo público no se ciñe a lo estatal, sino que comprende la esfera de la sociedad, la presión hacia las instituciones administrativas del gobierno es mayor, dado que hay más presencia de organismos de la sociedad y más ciudadanos interesados en que la calidad de los bienes y servicios públicos sea constante, no efímera.

Lo público en la Nueva Gestión Pública abre un horizonte de acercamiento y colaboración entre los Estados y la sociedad, tomando en cuenta la importancia del mercado y las formas de cogestión, sobre la base de que las economías son áreas de colaboración que pueden alentarse con intervención de las autoridades y de las organizaciones productivas.

La premisa más conspicua de lo público en la Nueva Gestión Pública, es que el ciudadano puede entenderse como cliente, esto es, como una persona que tiene el derecho de aceptar o rechazar los bienes y servicios públicos sobre la valoración que realice sobre la calidad de los mismos. El ciudadano en su faceta de cliente tiene la oportunidad de no quedar indefenso ante los errores de la gestión gubernamental y, en ese sentido, no será más sujeto pasivo ante los bienes y servicios que compra, sino que tiene la opción de inconformarse cuando lo que adquiere, no reúne los requisitos de calidad que espera.

La categoría “cliente” se incorpora desde el mercado hacia la esfera de las oficinas administrativas y gubernamentales, a fin de aumentar la productividad y calidad del trabajo de las burocracias. Ir más allá de la rutinas e inercias, convierte al ciudadano a la faceta de cliente, para que tenga los elementos de valoración que le permitan exigir mejores resultados sobre la acciones que llevan a cabo las instituciones administrativas, así como la producción de los bienes y servicios que les corresponde producir y distribuir.

La categoría “cliente” alude a que la relación del ciudadano con la autoridad no sólo es más directa, sino exigente. El cliente en la visión del mercado es quién tiene derecho a elegir, optar, aceptar o rechazar los bienes y servicios,

teniendo además, la opción de evaluar las propiedades de calidad que tiene o no. El cliente en la visión del mercado aspira a la satisfacción de lo que compra, lo cual incluye precio y calidad. El cliente puede comparar ventajas entre los diversos productos y puede optar entre diversos proveedores para elegir lo que más le convenga de acuerdo a su satisfacción. Esta filosofía del cliente del mercado es la que se incorpora para entender a los ciudadanos como clientes, hecho que modifica la relación tradicional de ciertos bienes y servicios sólo puede adquirirlos en los mercados gubernamentales.

Para la Nueva Gestión Pública, el monopolio de los bienes y servicios públicos frena la calidad, la productividad y los costos reducidos, motivo por el cual se pronuncia a favor de introducir en el desempeño de las oficinas del gobierno criterios de mercado, que combinen los valores de competencia, calidad y proveedores diversos. Esta filosofía se potencia, no sólo como herramienta orientada a mejorar el rendimiento de los procesos productivos, sino que tiene como base de análisis y sustento, la idea de que el cliente es el ciudadano, y merece lo mejor porque ante todo es contribuyente y en ese sentido, tiene el derecho de exigir que la calidad de los bienes y servicios sea la óptima.

Entre las herramientas orientadas al aumento de la calidad en el sector público destacan: la calidad total, el benchmarking, la reingeniería de procesos, entre otras. Lo importante es mejorar los procesos que conllevan a la elaboración de los bienes y servicios públicos entendidos como productos finales que serán objeto de compra-venta por parte de los ciudadanos en su condición de clientes.

De este modo el mercado como sistema que moviliza capital, tecnología, fuerza de trabajo y riqueza, desde el ángulo de lo público, no puede ni debe tener instituciones que monopolicen el cumplimiento de las tareas públicas y por eso debe entenderse desde lo público, como una institución en la cual participan el gobierno y los particulares que, con un esquema de colaboración público- privado, pueden atender y satisfacer la oferta y demanda de los bienes y los servicios públicos. El ciudadano en condición de cliente introduce esquemas que presionan para revisar la relación clásica entre el Estado y la sociedad. Otrora el ciudadano se caracteriza más por cuanto que es consumidor de bienes y servicios, pero no tenía los instrumentos para incidir en la calidad

de los mismos. Los compraba en las distintas agencias del gobierno en la faceta monopólica de éste.

Con la Nueva Gestión Pública y atendiendo al planteamiento del individualismo metodológico, el ciudadano tiene en su faceta individual el derecho a no aceptar la categoría “monopolio”, cuando se trata de optar por la elección y compra de los bienes y servicios. La faceta individual del ciudadano se fortalece con la categoría “satisfacción”, que es funcional para valorar el desempeño de quién produce los bienes y los servicios en un marco de competencia y productividad, que sustentan la operación de los mercados como sistemas productivos y distributivos en razón de los precios. Con el individualismo metodológico quedan atrás las visiones colectivas y anónimas que valoran lo colectivo sin aludir a la identidad, preferencias y valores de quienes intervienen en la lógica de los procesos de intercambio.

Por eso el individualismo metodológico¹⁴¹ destaca que es a partir de las personas cómo se debe entender la individualidad y en este caso, la categoría “cliente” es privilegiada para destacar que los ciudadanos no sólo son votantes, sino que también tienen interés en que los satisfactores que compran en los mercados gubernamentales sean de calidad y efectivos. Por eso la categoría “cliente” es reivindicada para sacudir las inercias y rutinas de las oficinas burocráticas que detenían los procesos de innovación tecnológica y proclamaban la atención indiferenciada de los sectores que integran al público ciudadano.

La categoría “cliente”,¹⁴² además de los elementos mercantiles que la identifican, se convierten en referente obligado para que los gobiernos mejoren y aumenten su capacidad de respuesta, tomando en cuenta que existen agencias del mercado que compiten con él y que son también referente para que opten

¹⁴¹ “La unidad elemental de la vida social es la acción humana individual. Explicar las instituciones y el cambio social es demostrar de qué manera surgen como el resultado de la acción y la interacción de los individuos. Esta visión a la que se suele hacer referencia como individualismo metodológico es en mi opinión trivialmente cierta [...]”. Jon Elster, *Op.cit.*, p. 23.

¹⁴² “[...] definimos a los clientes como los individuos y los grupos servidos por los llamados ‘burócratas al nivel de la calle’ [...] La posición del individuo como cliente ¿constituye una perspectiva del público? Hasta cierto punto sí. Desde luego los clientes son un público para los literalmente millones de empleados públicos que los sirven. Si bien este público está fragmentado, desconectado y en estado incipiente, probablemente representa más de cerca al público general que los grupos de interés”, H. George Frederickson, *Op. Cit.*, p. 17.

en razón de calidad, precio y oportunidad por servicios que se encuentran en el mercado. Es el caso de los servicios de correos y mensajería que, con el auge de empresas dedicadas en esos rubros, le compiten en servicio y calidad a los gobiernos, siendo al mismo tiempo, alternativas para comprar servicios en la lógica de la competencia abierta y continua que hay en los mercados.

Esto es posible, en la medida que los espacios públicos tienen puesta la mirada en el desempeño de los gobiernos y por eso su impacto en los resultados finales se ha convertido, en los últimos 25 años, en una bandera que asumen los gobiernos mismos para dar respuesta con mayor calidad y eficiencia a los ciudadanos en su faceta de cliente ante la presión organizada de empresas y corporaciones en manos de particulares y que dudan en competir con los servicios, costos y calidad de los gobiernos mismos. Por eso no es casual que la incorporación de los valores del mercado al desempeño de los gobiernos vía las instituciones administrativas, sea entendida a la vez, como la revolución gerencial en el sector público.

Esta tendencia de largo alcance que todavía impacta en la operación de las instituciones administrativas, tiene como objetivo acelerar los procesos de innovación tecnológica en el seno de las oficinas burocráticas. En este caso, el esquema ortodoxo de la planeación, la programación, el control, la formalidad, la centralidad y la verticalidad no son funcionales para un mundo abierto y competitivo, con tendencias cada vez más notorias hacia el establecimiento de relaciones horizontales de poder y que reclama gobiernos no costosos y sí de calidad en cuanto a resultados finales.

La revolución gerencial patrocinada hacia los gobiernos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se ha universalizado, lo cual obliga a las instituciones administrativas a la adopción de herramientas tecnológicas que con el auxilio de la digitalización, aceleren procesos, disminuyan costos y aumente la satisfacción de los ciudadanos en condición de clientes. La postura a favor de la calidad y los procesos de alto rendimiento en las áreas de gobierno, responde al objetivo de que no sean onerosos para los ciudadanos y que con el apoyo de las herramientas tecnológicas se abra paso a una relación más directa y exigente entre los ciudadanos en su condición de clientes y las oficinas de las instituciones administrativas.

En esta lógica se inscribe la categoría “cliente” que proclama la Nueva Gestión Pública, misma que da cuenta de que el sector público no puede estar aislado de la competencia, la innovación y los procesos tecnológicos, sino que debe ser parte activa en los cambios y las transformaciones que conllevan a otros métodos de rendimiento y gestión que además de visibles para los ciudadanos y la sociedad, sean más efectivos.

Así, los procesos de diseño, rediseño, reestructuración y cambio están presentes en la agenda de los gobiernos e indican el sentido que se tiene para procurar, en una nueva fase del desarrollo institucional y organizativo, que los gobiernos y las administraciones públicas sean transformadas¹⁴³ con base en la velocidad y exigencias que se derivan de la dinámica de la globalidad, la cual demanda que los procesos institucionales, además de efectivos, garanticen que los ciudadanos y organismos de la sociedad los reconozcan por el grado de satisfacción que son capaces de producir.

También en un esquema de economía neoclásica que resalta la importancia del individuo en los intercambios económicos, la categoría “cliente” se sustenta en que la persona en su faceta individual, es la parte más importante de la vida comunitaria y que el Estado está obligado a generarle las condiciones idóneas para que desarrollen sus actividades de manera satisfactoria. Por tanto se refuerza la visión de la satisfacción para que el ciudadano en su faceta de cliente, tenga como elemento de reciprocidad al pago de impuestos que realiza a la autoridad pública para que la obtención de bienes y servicios públicos sea de calidad y eficiente.

Para fines de relación entre el gobierno y los ciudadanos en su faceta de clientes, lo importante es la atención individual de los mismos, dado que los

¹⁴³ En la lógica de establecer un nuevo perfil para las administraciones públicas es importante destacar que “el principal impulso que condujo a la reforma del sector público vino de las ideas y, en especial, de las prácticas de la NAP. Como muchos otros cambios en la vida política y social es difícil precisar la fecha exacta en que ocurrió, no hubo una rebelión de la Bastilla administrativa. Más bien, a lo largo de los años 70 y 80 fue aumentando la sensación de que había algo malo en la forma en que funcionaba el gobierno y que debía cambiarse [...] Quizá podríamos marcar el inicio de esta oleada de la Administración Pública con la elección de políticos tales como Reagan, Thatcher y Mulroney, o con el ascenso al poder del gobierno no laborista, en Nueva Zelanda a finales de los ochenta [...]”. Guy Peters B., “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En: *De la Administración Pública [...] pp. 78-79.*

bienes y los servicios aunque se elaboran con fines colectivos, son adquiridos por personas en lo individual, no por grupos masivos en sí mismos, ni por usuarios sin referencia de código burocrático y expedientes de identidad. En este caso es fundamental que la relación directa entre las oficinas burocráticas y el ciudadano en lo individual, además de cumplir con las reglas del mercado en cuanto a la calidad de los bienes y servicios públicos, se cuide el trato y las respuestas dadas a quien los demanda en la esfera de los bienes y servicios, tomando en cuenta que si son ciudadanos, se establece con el cliente que es el ciudadano y, por tanto, su reacción frente al gobierno dependerá de la satisfacción que obtenga cuando los adquiere.

La faceta del ciudadano como cliente, se sustenta en la libertad que tiene para valorar lo que recibe como bienes y servicios, a partir de elegir y comparar opciones de compra-venta en relación a los bienes y los servicios públicos. Tiene así, elementos de comparación frente a los negocios privados y sobre esta base, califica a favor o en contra lo que le ofrecen las oficinas burocráticas.

Con base en lo anterior, el ciudadano, en su faceta de cliente, no es únicamente un consumidor más, sino un usuario que además de comprar bienes y servicios, califica la relación que ha tenido con las oficinas gubernamentales y en esa medida orientará, cuando llegue el tiempo político-electoral, su voto, sea por la senda de la recompensa o el castigo. Por eso para la Nueva Gestión Pública le resulta fundamental que el ciudadano, como cliente, sea atendido con efectividad para evitar votos adversos en las contiendas electorales.

4.6 Alcance gerencial de lo público

La postura de la Nueva Gestión Pública respecto a lo público, aunque interesante y audaz, es restringida, no obstante la importancia de sus planteamientos para evitar que los políticos y los administradores del Estado tengan el monopolio de los recursos, la información y las decisiones. La parte discutible de lo público en esta visión consiste en que se trata de romper la idea de lo general y lo colectivo dando lugar a lo individual. El ciudadano como cliente alude más a una relación directa y personal entre los gobernados y las oficinas que integran el sector público.

Cliente implica trato individual, personal e intransferible. Esto implica que el individuo como elemento perteneciente a una comunidad civil y política no tiene importancia, sino que interesa más su faceta de cliente en relación a sus preferencias y elecciones de mercado, no tanto su papel como parte de una colectividad que se integra por elementos de identidad. En este caso, la visión restringida de lo público consiste en que se valora más la fase de satisfacción como cliente y en ese sentido, la idea de lo asociado y lo colectivo pasan a un segundo plano.

Cliente es quien tiene derechos y obligaciones a partir de relaciones de mercado, lo cual implica que sea tratado con atención y eficiencia. Sin duda, en el mundo moderno, el ciudadano compra bienes y servicios públicos; es al mismo consumidor y usuario en ese sentido; para la Nueva Gestión Pública es el eje del proceso de gobierno, tomando en cuenta la importancia análoga de que el sector público puede funcionar con apego a reglas del mercado.

Por eso la faceta de cliente tiene como alcance que el trato sea individual para lograr no sólo la satisfacción en la adquisición de los bienes y servicios públicos, sino para que el Estado no tenga compromisos colectivos que impliquen la socialización de los beneficios en escala creciente. En el planteamiento público definido por el alcance postburocrático¹⁴⁴ de la Nueva Gestión Pública, subyacen las ventajas en favor de la individualidad, no tanto de lo colectivo al dar preferencia a los controles del mercado sobre las actividades públicas a cargo de los Estados. Se trata de una visión de lo público que tiene por objeto sacar a los políticos y las burocracias de sus ámbitos –administración de la oficina– de poder para que sean vigilados y exigidos por los ciudadanos, sin dejar a un lado la importancia de los valores y las prácticas de mercado.

Esto significa que las burocracias deben ser evaluadas con base en categorías como competencia, productividad y rendimiento para evitar que la lógica

¹⁴⁴ El modelo postburocrático de la Nueva Gestión Pública centra su atención en la disminución de los costos públicos del gobierno y la Administración Pública; por tal motivo ubica como epicentro del análisis lo relacionado con las políticas de gestión “las políticas de gestión pública se refieren a reglas institucionales generales de gobierno en las áreas de planeación de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos y auditoría y evaluación. En los casos de referencia de la NGP, ocurrió un cambio extensivo en las políticas de gestión pública; es decir que hubo un cambio en las políticas de gestión pública en cada una de las áreas enumeradas”. Michael Barzelay, *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p. 53.

de lo apropiado dificulte los procesos de innovación tecnológica. Pero la exigencia productiva a las burocracias tiene como eje el trato individual de los ciudadanos con las mismas, dotándolo de las herramientas que posibilitan la exigencia de que disminuyan los costos de transacción y que, por tanto, sea la calidad la base que enlaza de manera contractual a los ciudadanos con las oficinas de gobierno.

El predominio de la visión económica, asociada con el logro de la eficiencia mercantil, es el epicentro que se debe proteger para evitar como otrora, que los Estados se aislen de los gobernados y sean sometidos en cambio, a una mayor vigilancia por parte de éstos para evitar las prácticas patrimoniales que dañan el sector de las fianzas y los presupuestos públicos.

Es importante destacar que en el enfoque público de la Nueva Gestión Pública subyace la tesis del individualismo metodológico, lo que implica que la unidad de análisis con fines de gobierno y Administración Pública es la persona en lo individual no en lo comunitario. Por eso la tesis¹⁴⁵ de lo público gerencial es restringida debido a su contenido predominantemente mercantil, el cual no se conecta con la visión de lo colectivo y lo comunitario, sino que tiene como elemento rector la libertad de los individuos para decidir, evaluar y demandar los bienes y servicios públicos atendiendo a la valoración de que los gobiernos atienden necesidades con perfil de individualidad, no de colectividad.

Se atiende más a las ventajas de la individualidad y en ese sentido los esquemas del trato hacia el público desde las oficinas del gobierno se basan más en la satisfacción y la eficiencia, no en la equidad¹⁴⁶ que es propia de la distribución de los beneficios. Estos planteamientos entre lo individual y lo colectivo se

¹⁴⁵ “La principal confianza de la NGP es que los ‘clientes’ y un buen funcionamiento de mercado, tal vez vinculado a buenas capacidades técnicas gerenciales, serían suficientes para desarrollar esas definiciones de resultados. Está claro que técnicamente hablando, la NGP supone que los resultados políticos y sociales pueden definirse técnicamente. También supone que hay maneras técnicas para convencer a la sociedad y a los ‘clientes’ acerca de la mejor manera de lidiar con los asuntos públicos”. David Arellano y Enrique Cabrero, “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”. En: *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, Núm. 3, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005. p. 614.

¹⁴⁶ Para la NGP “[...] la idea de que la eficiencia y no la justicia es la principal preocupación de las organizaciones públicas. La justicia aparecerá una vez que la intervención pública sea racional. La equidad aparecerá si los funcionarios se vuelven gerentes. A veces, incluso se llega a considerar en discusiones de la NGP, dentro de esta vena gerencial, el argumento de que las reglas y los procedimientos podrían convertirse en un obstáculo de la eficiencia” *Ibid.* p. 605.

decide a favor de lo primero –lo individual– con lo cual los gobiernos valoran más a los ciudadanos en su condición de clientes y usuarios, no tanto de su colaboración abierta y pública a favor de una agenda de problemas públicos que sean reconocidos y aceptados para su tratamiento.

Es pues, lo individual¹⁴⁷ la clave a partir de la cual se construye el andamiaje conceptual y metodológico de lo público desde la Nueva Gestión Pública, situación que no es equivalente a lo público analizado desde lo público–social que estaría más cercano a los fines y tareas de las administraciones públicas que tienen como característica la atención de lo social y lo comunitario a partir de criterios universales e impersonales que protegen lo colectivo, no como masa o anonimato, sino por cuanto comunidad integrada por individuos en su condición de personas y ciudadanos.

Lo individual no es elemento negativo en la sociedad moderna, sino que en el esquema de la Nueva Gestión Pública se sobrepone al valor de lo colectivo por el modo de construir el razonamiento en favor del ciudadano como cliente, el cual privilegia la importancia de la satisfacción y no el valor de la equidad, tomando en cuenta la universalidad que la caracteriza como valor infranqueable. Lo individual lo necesita la sociedad civil, pero armonizado y supeditado a los fines del interés público. Lo individual no es nocivo a lo público, dado que lo nutre cuando se alude a las voluntades de las personas y grupos que pueden concurrir para atender las necesidades colectivas con medios que se localizan en el mercado, las organizaciones civiles y los esfuerzos comunitarios. Lo discutible es que va por delante en lo público de la Nueva Gestión Pública a partir de una visión que diluye lo colectivo y lo asociado, que son la base para dar paso a un sentido de comunidad que sea vigoroso y cohesionado para generar ventajas compartidas, así como obligaciones comunes.

¹⁴⁷ La visión del individuo para la Nueva Gestión Pública se entiende mejor bajo la categoría libertarianismo que puede definirse como “una posición filosófica que respalda la idea de que los seres humanos deben ser dueños de sí mismos (*self-ownership*) como el único medio para crear una sociedad justa. Una sociedad es justa e imparcial si cada individuo es capaz de perseguir sus propios objetivos sin la interferencia de otras fuentes internas como el estado [...] no obstante, cualquier poder humano externo que obligue a un individuo a ayudar a otros, a darles a otros recursos alegando equidad, es una expropiación violenta de los derechos individuales, pues es imposible determinar de manera objetiva, cuáles son exactamente los méritos que tienen los individuos para alcanzar su propio destino” *Ibid.* pp. 601-602.

El riesgo que existe cuando se caracteriza al ciudadano como cliente consiste en que el planteamiento radical en favor de la libertad negativa –ámbito sin restricciones– le tome la delantera a la libertad positiva –ámbito con restricciones constitucionales y legales para cada persona, a fin de salvaguardar el orden jurídico y político vigente– sea privilegiado y en consecuencia, lo privado alimentado por las individualidades se erijan en referente de primer orden para definir lo público desde el Estado y hacia la sociedad civil. Lo individual –identidad de las personas– y lo privado –espacio de realización– son palancas fundamentales para el desarrollo de la sociedad moderna, pero hay riesgo de inequidad cuando están por encima del sentido de comunidad que las autoridades tienen que cuidar, preservar y recrear para fortalecer a la propia sociedad civil y el sistema de instituciones que la regulan.

En el alcance de la Nueva Gestión Pública, el ciudadano como cliente responde más a formulaciones que reivindican la esfera de lo privado sobre la esfera de lo público desde el momento en que lo colectivo de la categoría “ciudadano” se traslada a la categoría “cliente” que lo identifica más en su individualidad, no tanto en su pertenencia a los de carácter comunitario. La eficiencia del Estado y la Administración Pública se convierten en el eje que posibilita la satisfacción de los ciudadanos en condición de usuarios y consumidores.

Se instituye así, un vínculo que destaca el valor del mercado¹⁴⁸ sobre y para tal efecto, la disminución de los costos de transacción, así como la valoración del dinero público da origen al impulso de estrategias que se relacionan con el arquetipo de que a través de la mejora regulatoria, la simplificación administrativa, la innovación tecnológica, las prácticas de productividad, la importancia de la calidad y el establecimiento de los indicadores de medición permiten eliminar las fallas de la gestión pública, a fin de cuidar y aprovechar mejor los recursos presupuestales que son escasos.

La solución instrumental¹⁴⁹ y libertaria sobre las fallas de las instituciones administrativas públicas deja a un lado, tanto la concepción que se apoya en

¹⁴⁸ “La NGP defiende la idea de que el mecanismo del mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueño de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros” *Ibid.* p. 602.

¹⁴⁹ Un planteamiento central de la NGP es su énfasis en cuestiones instrumentales y libertarias e implica que “argumentar a favor de una estructura libertaria de las organizaciones públicas es perder una parte importante de la naturaleza política y tal vez abrir la puerta a más desigualdades en la sociedad, pues las organizaciones públicas sólo se preocupan por entregar servicios sin importar la posibilidad de observar a los grupos poderosos imponer sus valores sobre las partes más débiles de la sociedad” *Ibid.* p. 608.

la necesidad de revisar los marcos de actuación institucional que combinan no sólo las cuestiones técnicas, como su valor político, tomando en cuenta la importancia de los incentivos que se han de definir, así como las nuevas reglas del juego que se adoptarán para precisar ámbitos de competencia, responsabilidades y el ejercicio de la autoridad que corresponden a los sistemas de gestión pública.

En este sentido, las soluciones instrumentales –problemas técnicos en sí mismos– son las que prevalecen en la visión del ciudadano como cliente al favorecer más la eficiencia y la productividad como salidas últimas a las fallas y omisiones de gestión, no tanto a los marcos institucionales en los cuales se localizan las fallas operacionales de las instituciones administrativas.

Por tanto, en la visualización del ciudadano en condición de cliente, el énfasis reside en un primer momento en la necesidad de que tenga en sus manos herramientas –buzón para emitir su opinión sobre el desempeño– del gobierno, a fin de eliminar errores y fallas de gestión pública. Y en un segundo momento se da amplitud a la connotación de que su relación con el Estado se orienta más con la óptica mercantil¹⁵⁰ que favorece los esquemas de trato individual y sobre esa línea se forma un ambiente que se orienta a convertir al desempeño en el objetivo último para identificar las fortalezas o debilidades de las instituciones administrativas y gubernamentales. Así, el desempeño¹⁵¹ de las instituciones administrativas se erige en el punto cardinal de la gestión gubernamental, centrando la focalización de los problemas de respuesta en criterios más económicos y monetarios que permitan cuantificar logros y metas sin más referente que el ciudadano como cliente.

¹⁵⁰ “Hoy vivimos en sociedades mucho más complejas y diversificadas, en las cuales la organización de los interesados se reforzó enormemente, [...] y adquirió formas nuevas (la de las ONG’s por ejemplo), el mercado ganó más espacio y el Estado retrocedió [...] la sociedad civil pasó a ser configurada como una arena donde se manifestarían los intereses, donde se descubrirían nuevas virtudes gerenciales”. Marco Aurelio Nogueira, “La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético”. En *Revista Reforma y Democracia* No. 25, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas Venezuela, 2003. pp. 71-72.

¹⁵¹ La preocupación por el énfasis en el desempeño es producto de “[...] la desconfianza en la responsabilidad exclusiva del Estado en las políticas públicas. Hasta hace unas décadas se consideró al Estado como principal garante de la democracia y el desarrollo”. Darío I. Restrepo. “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas” *Ibid.*, p. 95.

Una implicación de mayor relevancia con la categoría “del ciudadano como cliente”, es que la concepción que se tiene del Estado se relaciona con su carácter de proveedor de bienes y servicios. Se pierde así, la importancia que tiene como una organización del poder que detenta poderes compulsivos y es considerado más en la línea de su actuación mercantil, no tanto política, menos social.

Al valorar al Estado como proveedor de servicios que se encarga de satisfacer necesidades de los clientes, se da paso a una relación fincada en la compra-venta de los mismos y en ese caso, la categoría “cliente” tiene funcionalidad, pero desvalorizando al Estado como entidad soberana y al propio ciudadano en su condición jurídico-política, dado que es reducido a la condición de cliente, al destacar su interés en la calidad y productividad de los bienes y servicios que adquiere en las distintas entidades del sector público. En este sentido, es deseable que los Estados sean eficientes, pero ello no debe implicar que sean despojados de su naturaleza fundamental que es reconocerlos como la organización política de la sociedad.

De este modo el Estado proveedor y el ciudadano como cliente no abonan a favor de lo público estatal, ni de lo público de la sociedad. En el primer caso, lo público estatal casi se borra como un ámbito de poder, autoridad, potestades y sanciones al dar paso a las tareas de proveeduría¹⁵² que tienen a su cargo las oficinas de gobierno que son calificadas como los elementos más sobresalientes en la relación del Estado con la sociedad.

En el segundo caso, de lo público social¹⁵³ la categoría “ciudadano” se diluye para enfatizar más su faceta de cliente y en ese caso, la relación de

¹⁵² En este sentido, “El enfoque del ciudadano como cliente de las administraciones públicas ha sido, sin embargo, fuertemente criticado. En el capítulo tercero (“Servir a los ciudadanos, no a los clientes”) de su libro titulado, como contraste a la Nueva Gestión Pública, El Nuevo Servicio Público (New Public Service, NSP), Denhardt y Denhardt (2003) argumentan que el sector público debe implicar a los individuos como ‘ciudadanos’ con deberes y derechos democráticos y la Administración Pública debe concentrarse en construir relaciones de confianza y colaboración entre los ciudadanos”. Eloísa del Pino y José M. Díaz Pulido, “Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos”. En: *Revista Reforma y Democracia*, No. 49, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, Febrero 2011. p. 166.

¹⁵³ “La virtualidad de la noción de lo público, en definitiva, radica en que expresa la preocupación de los individuos por los asuntos que le son comunes y su capacidad para influir en ellos [...]”. Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1997. p. 144.

la sociedad y el Estado es considerada más como un asunto de relaciones mercantiles que se debe resolver sobre la base de los procesos de intercambio que condensan la relación de compra-venta. En uno y otro casos, lo público como referente de las instituciones de la sociedad y el Estado se pierde y en consecuencia no tiene el vigor para que sea considerado como el puente que comunica lo doméstico y lo colectivo que son pieza clave en la construcción y funcionamiento de las sociedades modernas.

En esta lógica la Administración Pública pierde su esencia pública al cuestionarse no sólo su capacidad de gestión, sino al considerar que su naturaleza fundamental está dada por las oficinas burocráticas, como si éstas no tuvieran a la vez, una razón social para existir en la estructura política de los Estados modernos. Al omitir lo público como elemento que nutre y define a la Administración Pública en relación a la vida moderna, que es abierta, plural e interactiva, se le nulifica, se reduce su importancia social y en consecuencia, es entendida como un tipo de organización que tiene fallas instrumentales pero que es factible corregir al retomar del mercado los ejemplos más exitosos de la gestión mercantil.

De este modo, la recomendación para que las experiencias exitosas¹⁵⁴ de las empresas privadas se incorporen de lleno a la funcionalidad de las instituciones administrativas públicas, da lugar además, para que se pretenda homologar lo privado y lo público, y que tanto el Estado como la Administración Pública, adopten como modelo ejemplar las prácticas gerenciales que corresponden a los agentes del mercado y que son exaltadas¹⁵⁵ como la ruta a seguir para que la eficiencia pública se inspire en la capacidad organizativa y productiva de las unidades mercantiles que son gestionadas por los agentes del mercado.

¹⁵⁴ Con el fin de cuestionar el desempeño de los Estados “La Nueva Gerencia Pública se presentó como una formidable alternativa a la vieja burocracia administrativa. Su atractivo fue tal que, posiblemente la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo han adoptado alguna de las características del nuevo modelo. Esto se presentó como la antítesis de la lentitud de los sistemas burocráticos de la ineficiencia administrativa y de la haraganería de los empleados. Su filosofía fundamentalmente empresarial, buscaba convertir las organizaciones gubernamentales en unas más eficientes y efectivas, o más parecidas a las organizaciones del sector privado. Para ello, era necesario eliminar aquello que fuese ineficiente o innecesario desde un esquema valorativo empresarial”. Yolanda Cordero *Op. cit.*, p. 97.

¹⁵⁵ Un estereotipo difundido en esta óptica es “[...] la presunción de ineficacia, según el cual se presupone que la administración y quienes trabajan en ella son ineficaces o al menos más ineficaces que la empresa privada y sus trabajadores” Eloísa del Pino y José M. Díaz Pulido *Op. Cit.*, p. 172.

Finalmente, lo público en la Nueva Gestión Pública da lugar desde el punto de vista administrativo a la existencia del Estado entendido en la visión de supermercado, con lo cual se ratifica que el ciudadano cliente es valorado como un comprador de bienes y servicios que tiene como preocupación fundamental en la vida comunitaria, ser atendido con eficacia y oportunidad para aceptar así, su adhesión a los valores que proclama.

Con la influencia de los valores del mercado en la operación del Estado, hay un arriesgado vaciamiento¹⁵⁶ del mismo en la medida en que el gerencialismo, la búsqueda de resultados y la casi obsesión por los indicadores de medición provocan que el propio Estado sea entendido más en un criterio de economización y mercadización.

En este sentido el Estado supermercado –orienta su comportamiento en razón de calidad, ofertas, precios, satisfacción– es una visión que se impulsa para destacar que en la medida que la Administración Pública sea objeto de cambios y mejoras de carácter gerencial, habrá mayor satisfacción y aceptación sobre el desempeño que consigan tener las instituciones responsables de alentar la vida productiva de la sociedad civil. El Estado supermercado¹⁵⁷ adopta para fortalecer esta visión las políticas de contratación y subcontratación que tienen como meta responder con mejores capacidades de gestión al ciudadano¹⁵⁸ cliente en el sentido de que al acudir al mercado para ahorrar

¹⁵⁶ “[...] Los límites entre el sector privado y público están perdiendo definición [...] el papel del gobierno central está menguado hasta cierto punto [...] sin duda, hay un profundo ‘impacto’: el denominado ‘vaciamiento del Estado’. La autoridad y el poder central se han reducido al fragmentarse y dispensarse hacia arriba al nivel supranacional, hacia afuera, por la privatización y la mercadización, o hacia abajo, por la creación de quangos, agencias y la descentralización/devolución, la contracción.” Pan Suk Kim “Desafíos a la capacidad pública en la era de una Administración Pública en evolución y reforma del gobierno”. En *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, Núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007. p. 517.

¹⁵⁷ Parafraseando a Olsen, el “Estado supermercado” es un modelo alternativo de democracia y control político-administrativo; este Estado es concebido como un proveedor de servicios, con énfasis en la eficiencia y de buena calidad, y al pueblo como consumidor, usuario o cliente. Tom Christensen y Per Laegreid, “El estado fragmentado: Los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia”. En: *Revista Gestión y Política Pública* núm. 3, Volumen XIV, II semestre de 2001. p. 564.

¹⁵⁸ “[...] La reducción del tamaño y alcance el gobierno, las nuevas formas de empleo público, tales como la contratación y la subcontratación, y la ampliación del servicio de confianza política, son sólo algunos de los postulados de esas nuevas tendencias” Yolanda Cordero Nieves. *Op. Cit.*, p. 92.

recursos públicos que antes se destinaban al pago de servicios para asegurar las tareas sustantivas que las instituciones administrativas tienen a su cargo.

Con las políticas de depuración administrativa y burocrática, contratar y subcontratar permiten el “ahorro por ejemplo de pago de servicios y de nómina”, dado que no es necesario en términos de las plantillas de personal, tener nóminas “abultadas” que distraen recursos públicos que pueden “destinarse” a otros gastos más productivos. En suma, el Estado mercado y el ciudadano como cliente diluyen lo público estatal para dar paso a las ventajas de lo público¹⁵⁹ con lo privado como eje principal en el desarrollo de la vida comunitaria.

¹⁵⁹ “Lo público [...] lo que es de utilidad o de interés común a todos, lo que atañe a lo colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendiéndolo a su vez como aquello que refiera a la utilidad, interés o ámbito individual [...] aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se encuentra abierto, distribuido [...] lo que es accesible o abierto a todos [...] son sitios de encuentro entre la gente, de confluencia e intercambio (plazas, calles, centros de diversión y reunión)[...] se piensa en los espacios públicos como ámbitos de visibilidad recíproca en los que se instauran nuevas distancias, se establezcan relaciones que, a su modo, contribuyen a sostener la identidad personal.” Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, México, 2005. pp. 30 y 31.