

La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio

Luis F. Aguilar

Luis F. Aguilar

Profesor-investigador y director del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, México. Es actualmente miembro del Consejo Científico del CLAD y fue relator y presidente del Comité de Expertos de las Naciones Unidas en Administración Pública (UNCEPA). Sus trabajos sobre política pública, gobernanza y gestión pública son conocidos e influyentes en el medio académico de Iberoamérica.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: aguilarlfv@yahoo.com

La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio*

El propósito de este texto es responder a la cuestión de cómo dar origen a un sistema administrativo público que integre la exigencia de la legitimidad y la efectividad del gobierno en condiciones de insuficiencia de recursos y en un entorno de cambio. Ofrece primero un panorama de los cambios de la administración pública ocurridos en los últimos cuarenta años, denominados "la administración de la eficiencia-efectividad", "la administración de la legitimidad-legalidad" y "la administración de las interdependencias" (gubernamentales y gubernamental-sociales) y que refieren respectivamente a la Nueva Gestión Pública, a la Transición Democrática y a la Nueva Gobernanza Pública. Se resumen los motivos que sustentaron las tres reformas y sus características esenciales, exponiendo particularmente la desarticulación entre las reformas y sus efectos en la administración pública y señalando la necesidad de su integración para fortalecer la efectividad directiva del gobierno democrático y restaurar la confianza social en su capacidad y eficacia. Sin demeritar sus valiosas reformas, se señalan los límites del enfoque de la eficiencia-efectividad y los de la legitimidad-legalidad democrática y sus implicaciones en la normatividad, estructura y funcionamiento de la administración pública. Con base en la interdependencia de relaciones entre los actores de la sociedad contemporánea, gobierno incluido, se hace referencia a la Nueva Gobernanza Pública como la expresión y la forma de conducción de la interdependencia social y política actual. En segundo lugar, con fundamento en los principios de la Nueva Gobernanza Pública, se ofrece una propuesta de integración de las tres reformas administrativas y de revaloración de las entidades y actividades del sistema administrativo público.

Palabras clave: Teoría de la Administración Pública; Modernización de la Gestión Pública, Gobernanza; Democratización; Gobierno Abierto; Legitimidad; Efectividad; Cambio Administrativo

The Dissociated Manufacture of the 21st Century Public Administration: in Search of Integration in an Environment of Change

This article aims to provide an answer on how to create a public administrative system that ties together the requirement of legitimacy and effectiveness of the government under conditions of scarce resources

Recibido: 12-12-2018. Aceptado: 07-01-2019.

(*) (*) Versión revisada de la Conferencia Magistral presentada en el XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México, 6 al 9 de noviembre 2018, con el título original "La fabricación disociada de la Administración Pública Contemporánea: en busca de la integración de sus diversas tendencias, demandas y presiones en un entorno de cambio".

and in an environment of change. First, an outlook of the last forty years of changes in public administration is provided, which are titled as "the administration of efficiency-effectiveness", "the administration of legitimacy-legality" and "the administration of interdependencies" (both governmental and social-governmental) and that respectively refer to the New Public Management, the Democratic Transition and the New Public Governance. The causes that drove these three reforms and its essential characteristics are summarized, focusing particularly on the disconnection of the reforms and their effects on public administration. The need for further integration is pointed out as a mean to strengthen the directive effectiveness of the democratic government and to restore social confidence on its competence and efficacy. Regardless of the value of the reforms, the limits of the efficiency-effectiveness and the legitimacy-legality as dissociated approaches are highlighted, as well as its consequences in the functioning of the public administration. Based on the structural interdependence of relations between the actors of contemporary society, including the government, the New Public Governance is explained as the steering process of current social and political interactions. Secondly, and according to the New Public Governance principles, a proposal for the integration of the three administrative reforms is offered in order to reevaluate the significance and effectiveness of the public administration work.

Key words: Public Administration Theory; New Public Administration; Governance; Democratization; Open Government; Legitimacy; Effectiveness; Administrative Change

Introducción

La Administración Pública (AP)-una realidad que vitalmente concierne e importa por ser el campo profesional, el objeto de estudio y la realidad en la que han centrado su compromiso con la vida pública de los Estados muchos funcionarios, docentes e investigadores-, ha sido zarandeada en los últimos cuarenta años, a la vuelta del milenio. Ha sido el blanco preferido de numerosas críticas, cuestionamientos y requerimientos que han exigido con radicalidad reformas de su tamaño, normatividad, estructura, procesos, procedimientos, prácticas, perfil del personal. Han sido también diferentes los enfoques valorativos y conceptuales acerca de su misión, su función, su estructura, su responsabilidad, su modo de interactuar con la ciudadanía, que han servido como fundamento de las reformas y su justificación. Ningún componente de la AP ha permanecido intacto o ha salido ileso en estos años. Prácticamente todo se ha revisado, repensado, reajustado, modificado. Dicho metafóricamente: si la AP no ha sido puesta de cabeza, sí se la ha volteado al derecho y al revés.

Los cambios que ha experimentado en estos años la AP son efecto de estos eventos críticos y tendencias en progreso y también el efecto de las respuestas que tanto el gobierno como la sociedad han dado para tratar de controlarlos, contenerlos o encauzarlos.

La extensa variedad de críticas y reformas a la AP han ocurrido además en un entorno social accidentado y turbulento. En estos años han sucedido eventos críticos y están en progreso tendencias económicas, tecnológicas y sociales que han impactado y modificado las relaciones, las prácticas, las valoraciones, las instituciones de la sociedad, transformaciones que algunos entienden como un cambio de la estructura del sistema social establecido y un cambio de época de la especie humana. En gran medida, los cambios que ha experimentado en estos años la AP son efecto de estos eventos críticos y tendencias en progreso y también el efecto de las respuestas que tanto el gobierno como la sociedad han dado para tratar de controlarlos, contenerlos o encauzarlos.

Una lista somera e indicativa de los eventos que han sacudido a los gobiernos y los han forzado a ajustes y modificaciones en diversas direcciones incluye: la recurrente precariedad y crisis fiscal de los gobiernos, tanto autoritarios como democráticos, desde la segunda mitad de los años 70 del siglo pasado; la reconfiguración neoliberal de los Estados sociales democráticos en los últimos cuarenta años para darles viabilidad y revitalizarlos; la globalización de la economía en todos sus ámbitos, que ha propiciado el crecimiento y ha agudizado también la desigualdad entre personas, países y regiones; la autonomía y el predominio del capital financiero en las actividades económicas y su crisis en 2008 con daños económicos y sociales en todos los países y con asomos recientes de repetición probable; la incorporación generalizada de los sistemas tecnológicos de información y comunicación en la economía y en la vida social y los avances de la inteligencia artificial, que modifican los procesos productivos y administrativos, el trabajo (automatización, digitalización, robotización en curso), el acceso al empleo, los contenidos y los procesos de la educación; el impacto de la conectividad y movilidad de los dispositivos tecnológicos en las conductas personales, en las relaciones sociales y en la vida política a través de las redes socio-digitales, con sus ventajas de comunicación y organización y sus ominosas prácticas de “posverdad” bajo la sombra del anonimato; el afianzamiento de la multipolaridad en el orden internacional con crecientes tensiones e incertidumbres; el proteccionismo defensivo de algunos países ante el cambio económico y social con la restauración de los nacionalismos, que se mezcla y agudiza con la ola de migración de sur a norte y de oriente a occidente; el intento de relanzar el sistema socialista en algunos países como respuesta a los

problemas y situaciones críticas del sistema social; los problemas y acaso la crisis de la democracia representativa liberal por su deficiente representatividad de las aspiraciones y demandas de la ciudadanía con un difundido escepticismo acerca de la capacidad directiva de los gobiernos democráticos y acerca de la capacidad y responsabilidad de la clase política de los partidos que hoy están a la defensiva y en la intemperie; en correspondencia, la expansión de los populismos de derecha o izquierda con implicaciones políticas y económicas inciertas; el mayor peso que tienen las prescripciones de los organismos internacionales en la agenda y en las políticas de los gobiernos nacionales. A estos hechos y tendencias hay que añadir los problemas críticos del cambio climático, la desigualdad, la pobreza, la discriminación, la inseguridad con niveles de criminalidad inusitados en buen número de países, etc.

Este rodeo introductorio ha sido el escenario para colocar el propósito y el contenido del artículo que será de índole conceptual y tendrá dos apartados: uno extenso, dividido en tres partes, y el otro breve. El primer apartado ofrecerá un panorama de los cambios de la AP en los últimos cuarenta años, a la vuelta del milenio. Se expondrán las tres corrientes dominantes de estos años que se han enfocado respectivamente a resolver los problemas de la ineficiencia / ineffectividad, los de la ilegitimidad / ilegalidad, y los de la insuficiencia de los gobiernos actuales y sus administraciones. Al final de la exposición de cada una de las tres corrientes, se ofrecerán comentarios que señalarán los defectos de cada una por haber pensado e implantado unilateralmente su ordenamiento de la AP, sin tomar suficientemente en consideración los valores, criterios y objetivos de las demás o sin articularse e integrarse con ellas, con el resultado de perjudicarse mutuamente y afectar el rendimiento global del gobierno. En casos extremos, su unilateralidad dio origen a APs desequilibradas y confusas en sus referencias valorativas en su organización y en sus prácticas. En el segundo apartado, se hará una propuesta breve de algunas acciones de reordenamiento, integración y revaloración de la AP y de la actividad de gobierno en el inestable contexto social actual.

El propósito del documento es responder a la cuestión de cómo dar origen a un sistema administrativo público que integre el discurso y la exigencia de la legitimidad y la efectividad del gobierno en condiciones de insuficiencia de recursos y en un entorno de cambio. No se dirá nada nuevo y nada desconocido. El trabajo es en gran

medida un recordatorio estructurado de las tendencias y reformas teórico-políticas de los gobiernos y de la AP en estos últimos cuarenta años.

El texto se ha titulado *La fabricación disociada de la AP del siglo XXI: en busca de integración* (de valores, ideas, proyectos, actores) en un entorno de cambio. La metáfora de la fabricación es polémica y quiere señalar que en las últimas décadas la AP ha sido considerada por la maquinaria intelectual, política e institucional de nuestros Estados como un material disponible, dúctil, dócil, manejable, que puede asumir diversas formas a voluntad. Políticos, funcionarios, intelectuales y varias organizaciones ciudadanas, por lo que afirman y exigen, se asumen como los diseñadores y fabricantes de la AP y juzgan que la pueden trabajar y retrabajar, manipular, mezclar, deshacer y rehacer, darle forma y cambiarle de forma según el diseño del producto AP que tienen en mente y con la intención de que el producto fabricado de AP posea las propiedades o atributos que satisfagan o superen las expectativas de sus clientes -los cuales suelen ser un organismo internacional que presiona al gobierno, un gobierno en problemas, un gobierno re-reformador proactivo, corporaciones económicas influyentes, países que son socios comerciales y políticos, o ciudadanos con exigencias racionales o no tanto y también profesores e investigadores que desde su perspectiva realista o aspiracional analizan el desempeño del sector público y exigen cambios-.

Ante la evidencia de los resultados administrativos, se comparte la idea de que el proceso de fabricación de la AP del siglo XXI no ha podido concluir en una configuración organizativa y operativa que realice en modo integrado su naturaleza pública y su efectividad social, por causa de la intervención inconexa, cambiante y a veces episódica de los múltiples proyectos de AP que corrientes intelectuales y políticas han ideado y efectuado. La posición de este artículo es reivindicar la importancia cognoscitiva, producir una AP integrada, coherente y efectiva, y poner fin a la fabricación disociada de estos cuarenta años.

1. El panorama de la AP contemporánea

La exposición sobre el panorama actual de la AP tiene como premisa la afirmación obvia de que la AP es el conjunto de organizaciones, operaciones y operadores mediante los cuales el gobierno gobierna a su sociedad, realiza sus funciones públicas, provee los bienes y servicios públicos y asegura o facilita el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos. La AP es parte, expresión, instrumento ejecutivo y acción del proceso específico de gobernanza del gobierno.

Las fallas de las entidades administrativas son en algunos casos resultado de las deficiencias organizativas, legales, comunicativas, analíticas y operativas de su staff y personal. Pero también son causadas por las decisiones de la alta dirección de gobierno que determinan y encuadran la acción de las entidades administrativas.

Esto significa que la configuración, los planes y los procesos de las entidades administrativas son efecto de las decisiones que toman los presidentes o primeros ministros, como cabeza directiva responsable del conjunto del sector público, y/o son efecto de las decisiones que adoptan los altos ejecutivos dirigentes de los ministerios, secretarías, institutos nacionales, empresas públicas. Por consiguiente, las fallas de las entidades administrativas son en algunos casos resultado de las deficiencias organizativas, legales, comunicativas, analíticas y operativas de su staff y personal. Pero también, en otros casos, son causadas por las decisiones de la alta dirección de gobierno que determinan y encuadran la acción de las entidades administrativas. Por ende, muchos de los cuestionamientos a la AP son consecuencia directa de sus propias fallas, defectos y vicios, pero otros son imputables a las fallas directivas del gobierno. Hay un origen doble de los problemas administrativos.

Con esta observación elemental, se puede afirmar que los grandes discursos y movimientos que han estremecido y modificado en estos años a la AP han sido tres: los que la cuestionan por su *ineficiencia / inefectividad*, por su *ilegitimidad / ilegalidad*, o por su *insuficiencia*. Los tres discursos y movimientos críticos se han desplegado en forma sucesiva más que sincrónica en la mayor parte de los Estados. Los tres han dado origen a tres arreglos diferentes de AP que se han estructurado con base en el valor o principio de la *eficiencia / efectividad*, de la *legalidad* y de la *interdependencia*.

- La AP de la *eficiencia / efectividad* es la que se ha estructurado en respuesta a la crisis fiscal o hacendaria, que por diversas causas y en diversas formas ha colocado a los gobiernos en la situación de no poder realizar sus funciones públicas y dirigir efectivamente a sus sociedades por carecer de los recursos económicos que son necesarios, por insolvencia o quiebra.

El arreglo gubernamental-administrativo de la eficiencia / efectividad es el resultado de la *Política de Ajuste* que fue obligada para superar la crisis fiscal del gobierno y asegurar la solvencia financiera de la hacienda pública, que es condición fundamental para cumplir sus funciones de dirección pública.

- La AP de la *legitimidad / legalidad* es la que se ha estructurado en respuesta a la crisis política de los gobiernos autoritarios, cuyas arbitrariedades y anomalías han hecho que los gobiernos no puedan dirigir a sus sociedades por no ser socialmente aceptados como dirigentes y no ser obedecidos.

El arreglo gubernamental-administrativo de la legitimidad / legalidad de los gobiernos autoritarios es el resultado de la *Transición Democrática* y de la necesaria instauración-restauración del Estado de Derecho, que es el ordenamiento de la sociedad mediante normas generales de convivencia fundamentadas en los derechos humanos y en las libertades de los ciudadanos y es la condición necesaria de la estabilidad, integración y justicia de la sociedad.

• La AP de la *interdependencia* es la que se ha estructurado en respuesta a los problemas que padecen actualmente los gobiernos que -aún si son gobiernos de leyes, democráticos, financieramente equilibrados, fiscalmente sanos y administrativamente eficientes- carecen de los recursos suficientes para poder dirigir a la sociedad, por lo que son interdependientes de los recursos en posesión de otros gobiernos y de los actores económicos y sociales, razón por la cual tienen que establecer relaciones de coordinación y cooperación con ellos.

El arreglo postgubernamental y postburocrático de la interdependencia es el resultado de la Gobernanza o Nueva Gobernanza Pública, que es la condición necesaria para que los gobiernos dispongan de los recursos financieros, cognoscitivos, tecnológicos, regulatorios, políticos que la dirección de la sociedad requiere para ser posible y están en posesión de otros actores.

Cada uno de los tres discursos, movimientos, arreglos administrativos ha hecho su propio diagnóstico de la situación del gobierno y de la AP y ha llevado a cabo su propia reforma administrativa, que han sido denominadas respectivamente la *Nueva Gestión Pública*, *el Gobierno Abierto*, *la Nueva Gobernanza Pública*.

Se desarrollan en los siguientes apartados cada uno de estos tres discursos-movimientos-arreglos que están en la base de la configuración de la AP contemporánea, pero que se han establecido en modo disociado sin interrelación ni integración suficiente.

a) La administración pública de la eficiencia / efectividad

A partir de la segunda mitad de los años 70 del pasado siglo, después de “los treinta años gloriosos de la posguerra” en Europa y de “los milagros del Desarrollo” latinoamericano, comenzó a evidenciarse que los gobiernos de los Estados sociales comenzaban a tener problemas para incentivar y conducir el crecimiento económico y responder a las expectativas sociales de sus ciudadanos en ascenso. El problema se presentaba además en un tiempo inestable en el que la economía industrial experimentaba cambios (la emergencia de la economía de

servicios y el tránsito de una economía nacionalmente orientada y estructurada hacia una economía abierta y sujeta a la competencia de productos y servicios de países externos) que tenían impactos en el empleo, los ingresos, el bienestar y la seguridad social, en un tiempo en el que se elevaba el nivel de la confrontación entre el sistema social-comunista y el liberal-democrático.

Las dificultades directivas de los gobiernos se debían en gran medida a la escasez o limitación de sus recursos fiscales para dar respuesta a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades, que son predominantemente materiales y cuya producción, adquisición y distribución implican costos. También se debían al hecho de que las medidas acostumbradas de incrementar las regulaciones económicas, la tributación fiscal y el endeudamiento para dar respuesta a la demanda social se mostraban limitadas y contraproducentes, por cuanto desincentivaban la inversión productiva, agudizaban el desequilibrio entre el ingreso y el gasto gubernamental con riesgos deficitarios inmanejables, y agravaban y generalizaban la inconformidad social. Esta situación dio pie a preguntas y dudas sobre la capacidad directiva de los gobiernos democráticos y sobre cuáles son los factores que ocasionan su incapacidad e ineffectividad y cuáles las vías para resolver el riesgo de desgobierno y decadencia.

Como es sabido, el diagnóstico y la respuesta predominante fue dada por el libro señero de 1975 *"The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission"* (Crozier ... [et al], 1975), que causó sacudimiento político e intelectual al señalar y argumentar la probabilidad y hasta inminencia de la crisis de la democracia de las naciones económicamente más avanzadas con repercusiones en los países en desarrollo (lenguaje de entonces).

La contribución más importante del libro es que la crisis de la democracia no fue ubicada en el Estado -cuyo ordenamiento normativo es racionalmente fundado y garantiza las libertades y derechos del hombre y del ciudadano- ni tampoco en la economía de mercado -cuyo aporte a la riqueza social está probado y sus eventuales fallas y abusos son reguladas y sancionadas por el Estado-. La probable crisis de la democracia se ubica en el gobierno, *en el proceso de gobernar del gobierno*, y precisamente en la manera como el gobierno adopta y lleva a cabo sus decisiones directivas y los instrumentos de política y gestión pública que emplea, cuya idoneidad y capacidad o por el contrario su ineptitud e ineffectividad, determinan si el gobierno democrático es capaz de gobernar a la sociedad democrática o no, aunque quiera. En

correspondencia con el planteamiento, los autores crearon el lenguaje binario inédito de la *Gobernabilidad* y la *Ingobernabilidad* (un par de términos y conceptos que no tenían antecedentes en la ciencia política) y atribuyeron la probabilidad de gobernar -la gobernabilidad- o la improbabilidad de gobernar -la ingobernabilidad- al proceso de gobernar, a los resultados de las decisiones y de la actuación gubernamental, a sus políticas, normas, acciones, actores.

La referencia del libro es “el pesimismo actual sobre la democracia” y su pregunta directa es: “¿La democracia política, así como existe ahora, es una forma viable de gobierno para los países industrializados?... ¿Pueden estos países seguir funcionando al final del siglo XX con las formas de democracia política existentes? (...) El dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que crecen las demandas al gobierno democrático y la capacidad de gobierno está estancada. (...) La causa del malestar actual es la disminución de los recursos materiales y de la autoridad política que son condiciones necesarias para que los gobiernos puedan responder a las demandas y necesidades” (Crozier ...[et al], 1975: 169).

El resumen del diagnóstico es conocido: “existe una *sobrecarga* de demandas al gobierno que rebasan su capacidad de respuesta (...). Hay carencia de recursos y carencia de autoridad” (Crozier ... [et al], 1975: 170). En conclusión, la causa de la crisis y del creciente escepticismo social sobre la posibilidad y la capacidad del gobierno democrático es la precariedad de sus recursos financieros y de autoridad ante la magnitud y la diversidad de la demanda social.

El eje de la solución consiste entonces en dos actividades interdependientes: *disminuir la demanda social e incrementar la capacidad gubernamental*. Hay que otorgar al gobierno democrático las capacidades directivas de las que carece, eficientar las capacidades que posee y devolverle las capacidades que ha perdido por las fallas, defectos, errores y vicios de su estilo inercial de gobernar. En la práctica significa llevar a cabo un ajuste financiero y político entre la demanda social y la capacidad gubernamental, lo que obliga a incrementar la capacidad financiera y la autoridad política de los gobiernos democráticos y a controlar al mismo tiempo el flujo de las demandas y expectativas de la sociedad, a redimensionarlas y depurarlas, a crear modelos alternativos de relación entre el gobierno y la sociedad menos paternalistas y más colaborativos, y a liberar los mercados para incrementar la oferta de bienes y servicios a los ciudadanos, de empleo y de ingresos, por fuera de la dominante vía gubernamental.

El discurso y movimiento promotor de la eficiencia del gobierno y de su sistema administrativo se volvió dominante y se presentó grandiosamente como "Reforma del Estado".

El libro abrió las puertas a *la Política de Ajuste* en su doble sentido: en su sentido financiero de ajustar / equilibrar el ingreso-gasto público y en su sentido estructural de economía política de ajustar / equilibrar las regulaciones económicas del Estado y las libertades económicas. El primer ajuste introducirá reformas fiscales, presupuestales, contables, administrativas; mientras el segundo ajuste comprenderá la desregulación de los mercados (financiero, productivo, comercial, laboral), la privatización de las empresas públicas y el nacimiento del *consenso neoliberal*, entendido y justificado como la necesidad y la productividad de los mercados para detener la crisis de la democracia de los Estados sociales, revitalizarlos y retomar el camino del crecimiento económico y del bienestar y la seguridad social. Los mercados están en condiciones de reactivar al Estado social democrático en problemas.

En el terreno de la AP aparecieron en los años siguientes varios estudios inspirados en la Política de Ajuste que se enfocaron en el tema del incremento de la capacidad gubernamental más que en el tema político de la reducción de la demanda social. Lo específico y recurrente de esos libros fue imputar a la AP, con o sin evidencias, la disminución de los recursos financieros y de la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos sociales democráticos. A partir de los años 80 del pasado siglo fue común afirmar la equivalencia entre la AP y la costosa ineficiencia y que las fallas de organización, procesos y desempeño del personal de la AP son la causa principal de la ingobernabilidad y la crisis de la democracia social.

El discurso y movimiento promotor de la eficiencia del gobierno y de su sistema administrativo se volvió desde entonces dominante y se presentó grandiosamente como "*Reforma del Estado*". Las respuestas académicas y prácticas de nuestros países, más allá del campo del ajuste de las finanzas públicas, pero con afinidades a su marco analítico y a la exigencia de eficiencia-eficacia, fueron dos: la disciplina de *Política Pública* y la *Nueva Gestión Pública*.

La recepción de la disciplina de la Política Pública en Iberoamérica ocurrió justamente en los años críticos de desequilibrio financiero y la quiebra hacendaria de varios gobiernos nacionales, en los años 80 y principios de los 90 del pasado siglo. El objetivo de la disciplina (que no se desarrollará aquí) fue conocer mejor el proceso que seguían los gobiernos en sus decisiones de política y mejorar con base en el conocimiento la calidad y efectividad del proceso decisorio de la alta dirección de gobierno. El aporte de la Política Pública contribuyó a una

En el campo específicamente administrativo la respuesta fue *la Nueva Gestión o Gerencia Pública (NGP)*, que fue el brazo administrativo avasallador del ajuste financiero del gobierno.

formación más racional de la agenda pública, a una definición informada de los problemas públicos y de sus causas, a una valoración rigurosa de las opciones de acción (con énfasis en el criterio de costo-efectividad), a una programación mejor de su implementación, y a la evaluación objetiva de sus resultados. La disciplina contribuyó con sus críticas y propuestas a desarrollar la capacidad directiva de los nuevos gobiernos democráticos y a sostener la confianza en la transición democrática.

En el campo específicamente administrativo la respuesta fue *la Nueva Gestión o Gerencia Pública (NGP)*, que fue el brazo administrativo avasallador del ajuste financiero del gobierno. Se difundió en los países de la mancomunidad británica a partir de las reformas de M. Thatcher y J. Mayor, en los EE.UU. con el programa de “Reinvención del Gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994) y la “National Performance Review” en la presidencia Clinton, y en los países latinoamericanos bajo la presión de los organismos internacionales financieros como el FMI y el BM, en aquellos países que se habían desplomado en crisis fiscales o eran financieramente deficitarios y cuyas deficiencias e ineficiencias administrativas eran notorias. En este contexto, es de recordar el libro del CLAD “*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*” (Consejo Científico del CLAD, 1998), que fue la recepción del movimiento gerencial en el continente con algunos acoplamientos y ajustes.

Son conocidas las reformas impulsadas por la NGP cuyo máximo valor administrativo es la producción costo-eficiente de valor público al ciudadano-cliente.

- El redimensionamiento del tamaño de la AP, mediante la reducción del número de las entidades administrativas innecesarias o costosas del gobierno a través de la cancelación o fusión de organizaciones y programas y el despido o recalificación del personal.

- La separación entre la dirección y la operación administrativa (entre el “timonear” y el “remar”), que introduce la descentralización de las decisiones operativas al interior de las entidades administrativas y permite la contratación externa (o “externalización”) de empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil para encargarse de la provisión de bienes y servicios públicos.

- La re-regulación o mejora de la calidad regulatoria de leyes y reglamentos administrativos obsoletos o erróneos; la reforma del tradicional arreglo jerárquico-burocrático de la AP, mediante la reducción de niveles jerárquicos, descentralización interna y empoderamiento decisional de los cuadros medios.

- La reingeniería de los procesos y el reforzamiento laboral del punto final de la prestación de los servicios, que es clave para generar beneficio a los ciudadanos y reactivar su confianza en el gobierno.
- La profesionalización de la función pública (CLAD, 2003), mediante la despolitización del ingreso y la promoción del personal público basada en el mérito, la implantación de servicios civiles-profesionales de carrera o de certificaciones periódicas, y la contratación personalizada por tipo o magnitud de desempeño del personal en sustitución de las contrataciones colectivas genéricas que promovían el bajo rendimiento.
- La introducción de los métodos de gestión del desempeño, la gestión por resultados y el presupuesto por resultados.
- La expansión de la evaluación enfocada en el desempeño costo-eficiente: insumos, procesos, productos, resultados, impactos.
- El establecimiento de procedimientos rigurosos de control del gasto y de la operación administrativa; la modernización y homologación de la contabilidad gubernamental.
- La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos y registros administrativos (CLAD, 2007).
- La creación de Agencias Ejecutivas Independientes (llamadas en algunos países Organismos Constitucionales Autónomos), que se hacen cargo de gobernar los asuntos críticos económicos, sociales e institucionales sin que sus decisiones sean arrastradas por intromisiones politizadas de los partidos o por precipitaciones gubernamentales bajo presión.

En la Segunda Cumbre de las Américas, organizada por el Banco Mundial en Santiago de Chile en el mes de abril de 1998, el presidente del BM, James D. Wolfensohn, acuñó la expresión “Consenso de Santiago” en contraste con las diez políticas de liberalización de los mercados del llamado Consenso de Washington, señalando que las instituciones públicas importan y son fundamentales para el desarrollo y no solo las políticas económicas. En el libro publicado por el Banco Mundial “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional” se destaca que “el modelo de la nueva AP se caracteriza por cuatro líneas, que tienen en común lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado, a saber: la delegación de la toma de decisiones (...) la orientación hacia el desempeño (...) la orientación hacia el cliente (...) la orientación hacia el mercado” (Burki y Perry, 1998: 140).

Estas propuestas no se presentaron como voluntaristas ni se entendieron como modas, sino que se sustentaron en los principios

de la teoría moderna de las organizaciones, de la teoría del *management* y principalmente del *neo institucionalismo económico*, con sus variantes de “elección racional” y “elección pública”. El neoinstitucionalismo criticó de entrada a los funcionarios de la AP como “budget maximizers”, descalificando por equivocado el concepto optimista de que son actores consagrados a la realización de los fines públicos, obedientes de las prescripciones legales y disciplinados con las instrucciones de los dirigentes del sector público. El concepto típico de “burocracia”, formulado por Max Weber, fue cuestionado como algo aspiracional o abstracto más que como una realidad factual.

En contraste, el enfoque neoinstitucionalista conceptualizó a los dirigentes y administradores públicos como actores económicos que actúan de acuerdo a la lógica del productor-consumidor racional en la realización de sus intereses personales irrenunciables y, en consecuencia, explicó que la ineficiencia del sector público es el efecto de la relación Agente-Principal (pieza central del neoinstitucionalismo), que es una relación problemática a lo largo y ancho del sector público puesto que se ejerce en condiciones de asimetría de información, favorable al agente, y de racionalidad limitada del superior-principal. Los agentes administrativos tienen mayor información y conocimientos que sus superiores sobre el pasado y presente de los asuntos administrativos que están a su cargo, pueden reinterpretar las instrucciones recibidas y según las circunstancias comportarse oportunamente en función de sus intereses con el efecto de perjudicar el desempeño de las entidades y los programas de la AP. Para controlar este resultado natural y lógico de la conducta de los funcionarios públicos -que son agentes autorreferenciados y racionales en sus actividades-, hay que ir más allá de los controles reglamentarios y jerárquicos de la burocracia pública (que son más bien inoperantes) y crear incentivos económicos y de otro tipo que favorezcan la eficiencia-eficacia de sus acciones a través de contratos personalizados por desempeño, en lugar de los acostumbrados contratos colectivos que inducen a la ineficiencia e ineficacia administrativa (como lo muestra “la lógica de la acción colectiva”), y la introducción de nuevas formas de gestión (gestión por información, por evaluación, por rendición de cuentas), diversas a las trilladas formas de mando y control que podrán ser eludidas mediante simulación de obediencia.

Por su lado, el *gerencialismo* introdujo en el sector público todo un arsenal de métodos y técnicas gerenciales del sector privado,

Desde hace treinta años se han surfeado las olas de la gestión estratégica, la gestión de calidad, la gestión por resultados, con varios "scorecards" trasplantados y con frecuencia incorporados acríticamente. La más reciente manifestación y propuesta de eficiencia de la AP es "el gobierno inteligente".

con supuestos y objetivos de maximización de resultados y disminución de costos. Se propuso y exigió la gestión estratégica en vez y en complementación de la operativa, la gestión de procesos en vez de la funcional, la gestión de calidad orientada a la satisfacción del usuario del servicio en vez de la reglamentaria y genérica, la gestión del entorno en lugar de la sola gestión del interno. Desde hace treinta años se han surfeado las olas de la gestión estratégica, la gestión de calidad, la gestión por resultados, con varios "scorecards" trasplantados y con frecuencia incorporados acríticamente.

La más reciente manifestación y propuesta de eficiencia de la AP es "el gobierno inteligente", con antecedentes en la "ciudad inteligente". El término-concepto significa no solo la incorporación de las TIC ("gobierno electrónico") y de los primeros resultados de la Inteligencia Artificial en la ejecución de los procesos administrativos y en el repositorio de los numerosos registros administrativos de los ciudadanos y sus operaciones, sino sobre todo la interconexión entre la inteligencia gubernamental, ampliada y fortalecida por los sistemas tecnológicos y la disposición de grandes volúmenes de datos ("big data"), y la inteligencia social, que emplea generalizadamente el uso de plataformas y dispositivos tecnológicos en su vida cotidiana laboral, profesional, personal y social, y que además procesa o elabora datos nuevos. El proyecto de gobierno-administración pública inteligente se presenta como un sistema compartido de intercambio de información y conocimiento entre el gobierno y la sociedad que es facilitado y asegurado por las plataformas digitales y que puede desarrollarse mediante "aprendizaje automático o automatizado" para abordar problemas y demandas sociales.

Sin entrar en detalles, la digitalización de las relaciones al interior del sector público y la digitalización de sus relaciones con la ciudadanía es el futuro que está ya presente y que toma varias formas de servicios públicos en línea, en tiempo real y personalizados. Su efecto será incrementar la costo-eficiencia y también la transparencia y certidumbre de las operaciones administrativas de los gobiernos. Sin embargo, es previsible que en un primer momento los procesos administrativos digitalizados tengan lugar principalmente en los servicios públicos, cuya provisión puede llevarse a cabo con superior calidad y eficiencia por el gran número de datos hoy disponibles sobre situaciones, registros, perfiles de los usuarios, condiciones materiales de los servicios, circunstancias estables o cambiantes, etc. También es probable que tengan lugar en aquellas decisiones

El enfoque del efectivismo-resultadismo público no incorporó ni valoró la dimensión institucional y política de la AP.

y operaciones administrativas rutinarias que son programables en su desarrollo y resultados. Otros problemas críticos de la dirección de la sociedad, como la desigualdad en sus varias modalidades e implicaciones o las transgresiones de derechos humanos, tienen dimensiones valorativas que no podrán ser gobernadas solo tecnológicamente, no obstante que los gobiernos posean mayores y mejores instrumentos informativos para explicar sus causas y avanzar en su solución. En el fondo las tecnologías, aún las más innovadoras y avanzadas, son instrumentos de gran valía que están en función de la realización de valores y objetivos públicos sustantivos, que los gobernantes y ciudadanos definen y aseguran, y que las administraciones públicas ejecutan. La tecnologización de la política será siempre la máxima aspiración y realización del eficientismo-resultadismo gubernamental, de una idea tecnocrática de la dirección pública, pero es un proyecto que comporta riesgos no solo para la AP sino para la democracia misma y el gobierno democrático.

A pesar de los logros renovadores del Ajuste y de la NGP, con sus reformas en múltiples frentes, la propuesta de una AP estructurada por el valor de la Eficiencia / Efectividad no tomó en consideración si la eficiencia-efectividad pública es posible de lograr únicamente mediante condiciones tecno-financieras-gerenciales sin incluir las condiciones institucionales de la legitimidad / legalidad de la AP, relacionadas con normas jurídicas y éticas y con las condiciones políticas de la representatividad y responsividad del gobierno democrático ante las demandas de la sociedad. No obstante las numerosas evidencias que muestran que la ilegalidad, la corrupción, la oposición a la participación ciudadana y la indiferencia de la clase gubernamental y política hacia las demandas y situaciones de vida de la mayoría de ciudadanos hacen prácticamente imposible alcanzar la efectividad exigida, el enfoque del efectivismo-resultadismo público no incorporó ni valoró la dimensión institucional y política de la AP.

Más aún produjo un concepto de eficiencia-efectividad pública de índole únicamente económica y tecno-instrumental, según el cual las instituciones y la política son solo el contexto o entorno de las decisiones y las acciones de gobierno y de ningún modo factores causales. Las causas de los hechos sociales deseados o exigidos son únicamente las acciones decididas por el gobierno (políticas, públicas, servicios públicos, acciones frente a contingencias sociales, inversiones...), puesto que incorporan los nexos causa-efecto conocidos o "basados en evidencia" (como se dice hoy, más o menos

acríticamente). Las instituciones y las políticas suelen ser, por el contrario, factores que impiden y perjudican la eficiencia y efectividad por la mala calidad de numerosas regulaciones (basadas en supuestos causales inexactos) y/o por los juegos políticos oportunistas del poder que manipulan datos, alteran el conocimiento de los problemas y deforman el diseño de las opciones causalmente idóneas de acción, consiguiendo como resultado que los reales problemas públicos y las aspiraciones ciudadanas queden sin respuesta.

Dado que las numerosas reformas fiscales, presupuestales, contables, organizativas, procedurales, que se emprendieron a lo largo de las últimas décadas no han podido resolver la ineficiencia e ineffectividad relativa de entidades, programas, servicios, personal, fue lógico que se planteara la cuestión sobre el rol de las condiciones institucionales y políticas para la efectividad del ejercicio administrativo y que creciera la posición alternativa que juzga que la eficientización del sector público es frágil, limitada, contingente, insostenible, a menos que se valoren e incorporen en el quehacer gubernamental-administrativo las condiciones institucionales y políticas.

Dicho al margen, no fue casual que los gobiernos más diligentes en asumir e implementar las reformas de la eficiencia-efectividad en los años 90 hayan sido los gobiernos autoritarios tecnocráticos del continente, que consideraron que la efectividad de sus acciones administrativas en diversos campos de la vida social tendría el efecto de recuperar o ampliar su legitimidad política sin tener que someterse a elecciones libres, imparciales y competitivas y a la fatiga de observar las leyes. En contraste, las posiciones sensatas y responsables de los gobiernos consideraron que las leyes deberían diseñarse o mejorarse en función de la efectividad real de las decisiones y acciones gubernamentales y que, por otro lado, deberían aplicarse irrestrictamente sin excepciones políticas y sancionar los comportamientos irregulares y delictivos de las unidades o del personal de las entidades administrativas, que perjudicaban el ejercicio eficaz de las funciones públicas.

En conexión, no se ha producido aún un *concepto correcto de eficacia pública*. El concepto sin duda ha de incluir los componentes técnicos y económicos de la acción administrativa y gubernamental que son absolutamente indispensables para efectuar los hechos sociales deseados, observables y mensurables, y para arrojar beneficios tangibles comprobables. Pero ha de incluir también los componentes políticos e institucionales como componentes inherentes

En la eficacia pública gubernamental cuenta lo que se ha realizado conforme a normas técnicas, pero también el modo como se ha llevado a cabo su realización, conforme a normas jurídicas y éticas que respetan derechos humanos, ciudadanos y tradiciones cívicas.

de la efectuación. En la eficacia pública gubernamental cuenta *lo que se ha realizado* conforme a normas técnicas, pero también *el modo como se ha llevado a cabo su realización*, conforme a normas jurídicas y éticas que respetan derechos humanos, ciudadanos y tradiciones cívicas. A manera de ejemplo, además de construir viviendas conforme a los conocimientos y técnicas de cimentación, edificación antisísmica y conexión a los sistemas de agua y energía, es obligado que la construcción observe las leyes de uso del suelo, las ambientales, las de infraestructura y acceso a servicios públicos, que aseguran derechos humanos, regulan la convivencia y responden a las necesidades y preferencias ciudadanas justificadas mediante actividades de consulta, diálogo y participación.

Sin observancia de las normas y sin correspondencia con las preferencias y expectativas de los sectores sociales, es improbable que las realidades que el gobierno ha producido y que son empíricamente visibles y tangibles, sean consideradas efectivas y aceptables por los ciudadanos destinatarios y supuestamente beneficiados. Sobran evidencias para afirmar que los grupos sociales evalúan negativamente aquellas realizaciones gubernamentales, empíricamente registrables, que han trasgredido leyes o son disconformes con sus exigencias y expectativas, que han sido desatendidas, menospreciadas. El concepto pleno de eficacia pública con integrantes político-institucionales es algo a producir, precisar, depurar y consensuar.

En suma, el eficientismo administrativo, sea real, intentado o prometido, perdió significado y dejó de ser la referencia suprema del gobierno y la AP en el momento en que las sociedades latinoamericanas descubrieron que era inviable e inadmisibles la efectividad gubernamental y administrativa en un contexto de decisiones directivas autoritarias, indiferentes a los derechos humanos y a las leyes, carentes de controles, distantes de las aspiraciones, exigencias y demandas sociales. Por esta razón fue obligado y exigible poner fin al viejo régimen, darse directivos democráticos sujetos a la ley, y reconstruir y resaltar la *naturaleza pública* de la AP en correspondencia con las normas jurídicas y éticas de validez humana y social. La *democratización* ha sido el segundo discurso y movimiento renovador de la AP en estos años.

Una corriente ciudadana y académica impulsó la democratización por muy buenas razones políticas y morales, que exigían la legitimidad y la legalidad plena de los gobiernos más que su efectividad. Otra corriente tuvo como motivo la efectividad directiva de los gobiernos

al considerar que ésta era inviable o socialmente insignificante sin un gobierno elegido, legal, representativo, sujeto a controles y abierto a la participación ciudadana. Los dos imperativos de la legitimidad y la efectividad del gobierno han sido el motor de la democratización latinoamericana, aunque han seguido dos rutas con criterios, propuestas y prácticas que no se han enlazado e integrado.

b) La administración pública de la legitimidad / legalidad

La crisis financiera y la crisis política de finales del siglo pasado, fueron los dos sismos que desplomaron a los gobiernos autoritarios civiles o militares de los países latinoamericanos. La crisis de la hacienda pública, que causó grandes daños a capitales, patrimonios, fuerza de trabajo y proyectos personales, se imputó al hecho de que los gobiernos autoritarios eran proclives al error en sus decisiones por carecer de controles y no estar sujetos a sanciones. La crisis política, acelerada por los catastróficos errores de política económica de los gobiernos, fue el resultado de sus prolongadas arbitrariedades, corrupciones, negligencias administrativas y represiones. La crisis exhibió el anacronismo institucional, político y administrativo del autoritarismo. La respuesta social generalizada e incontenible fue la democratización o la transición democrática.

La democratización significó, por un lado, la construcción de las instituciones del proceso electoral que restauraron los derechos políticos de la ciudadanía, dieron origen a elecciones libres y pusieron fin a los gobiernos que se adueñaban de la autoridad política mediante imposición, golpe o manipulación electoral. Por otro lado, significó la construcción (inconclusa) del gobierno democrático que a pesar de sus altibajos directivos y la frustración de las expectativas democráticas de los ciudadanos, debido en gran medida a la debilidad del Estado de Derecho y a las lagunas conceptuales e institucionales de la teoría de la transición, se ha ido configurando progresivamente como un gobierno de leyes, respetuoso de los derechos y las libertades de los ciudadanos, sujeto a controles, representativo y atento al interés público y a la participación ciudadana. La democracia ha resuelto bien la cuestión de la legitimidad de la autoridad del gobernante y la cuestión de la legalidad de su actuación. Es un problema resuelto en la conciencia iberoamericana.

Este cambio político trascendente tuvo consecuencias directas en la AP, cuyos cuadros y personal habían operado por décadas según las reglas y las instrucciones de los gobiernos autoritarios y les resultaba familiar y aceptable la subordinación ciega al superior y el

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos fue lógico y necesario reestructurar la AP conforme a los valores y principios del Estado de Derecho.

mando rudo del inferior (incluido el del ciudadano), el oportunismo en la observancia de la ley, la discriminación en el trato a los ciudadanos según su estatus económico, social y racial, el ocultamiento de los datos sobre sus acciones, las prácticas de corrupción, la oposición a formas activas de participación y vigilancia ciudadana y a los reclamos de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y sobre los resultados de las políticas públicas, etc.

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos fue lógico y necesario reestructurar la AP conforme a los valores y principios del Estado de Derecho y a los del gobierno democrático, centrados en los derechos humanos y en la representatividad e igualdad ciudadana. Se revisó la normatividad de las entidades públicas y se establecieron nuevas normas, prácticas, obligaciones y responsabilidades a fin de cambiar el tradicional ejercicio administrativo y alinearlos con los nuevos valores y principios públicos. Es de recordar también que uno de los motivos que movilizaron a la ciudadanía en favor de la democracia fue considerar que el gobierno democrático no iba a reproducir los errores y arbitrariedades del gobierno autoritario y que, además de la legalidad, iba a ser superior en capacidad y efectividad directiva, resolviendo los problemas y necesidades de la vida personal y asociada.

Las reformas administrativas indispensables del gobierno democrático que están en proceso son conocidas: la estricta observancia de la ley y, particularmente, la observancia de las leyes que delimitan y regulan las materias específicas de las atribuciones de la entidad administrativa; el control de la actuación del sector público por los otros poderes del Estado y por la vigilancia ciudadana; la AP de leyes, que exige igual trato a todos los ciudadanos sin excepción, el destierro de las arbitrariedades y abusos, la tolerancia cero a la corrupción; por consiguiente, el imperativo de establecer sanciones legales severas (administrativas, civiles y penales) a las prácticas de corrupción y el establecimiento de órganos y procedimientos de fiscalización del uso de recursos y de supervisión de las adquisiciones, las licitaciones y las adjudicaciones.

Es fundamental y transversal la obligación de *la transparencia* de la acción pública gubernamental y *la rendición de cuentas*, lo que implica instituciones y canales facilitadores de acceso de los ciudadanos a la información de carácter público y la obligación gubernamental de hacer públicas la agenda de gobierno, las razones y los resultados de sus decisiones y el uso de los recursos públicos que su ejecución ha comportado. Asimismo, es fundamental y transversal

El concepto integrador de estas diversas tareas, y que las fundamenta y justifica, ha sido el *Gobierno Abierto* en correspondencia lógica y axiológica con “la sociedad abierta” de los Estados democráticos, las economías de mercado y las sociedades del conocimiento.

la participación ciudadana en los asuntos públicos, que es crucial en las actuales circunstancias de crisis de la democracia representativa liberal con el riesgo del populismo (de izquierda o de derecha). Más allá de la existencia de espacios libres de opinión pública, se necesita actualmente construir las instituciones de la participación y definir en qué materias, con cuáles requisitos, con qué alcances, a través de qué medios.

En los gobiernos democráticos de los Estados federales el arreglo administrativo ha incluido además el nuevo relacionamiento entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, que ha comprendido la redefinición de sus atribuciones y facultades respectivas, y las condiciones y modos de su concurrencia y colaboración, en asuntos públicos específicos. Una constante político-administrativa de la democratización en varios de nuestros países ha sido vindicar y consolidar el valor de los gobiernos locales como gobiernos comunales, cercanos a la gente, que han respaldado los fuertes movimientos intelectuales y cívicos municipalistas y federalistas en contra de centralismos autoritarios nuevos o renovados.

El concepto integrador de estas diversas tareas, y que las fundamenta y justifica, ha sido el *Gobierno Abierto* en correspondencia lógica y axiológica con “la sociedad abierta” de los Estados democráticos, las economías de mercado y las sociedades del conocimiento. Su impacto reformador en la AP es evidente. La elaboración y aprobación de la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* (CLAD, 2016) con sus cuatro pilares de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico, es un instrumento facilitador para el logro de los tres atributos anteriores. Importantes autores iberoamericanos han exigido con buenos argumentos la apertura del Legislativo y aún del Judicial, pero sin afectación del proceso debido a los imputados. Esta exigencia de apertura de los tres poderes públicos ha sido denominada “Estado Abierto”¹.

Si el arreglo administrativo de la eficiencia / efectividad se basó en el neoinstitucionalismo económico y en el gerencialismo, el arreglo administrativo de la legitimidad se basó en las teorías fuertes de los derechos humanos, del Estado de Derecho y de la democracia moderna y en parte en la teoría débil de “la transición democrática”.

La reforma exigida de la legitimidad / legalidad de la AP de nuestros países, aún inconclusa, ha transformado su normatividad, organización, funcionamiento, el perfil y la conducta del personal, en sincronía con el grado de consolidación y avance de los gobiernos

La cuestión central contemporánea, gracias a la afirmación del Estado de Derecho y del régimen democrático, ha dejado de ser la legitimidad de los gobiernos y es hoy la efectividad directiva de los gobiernos legítimos.

democráticos de los países latinoamericanos. La democratización ha cambiado, sobre todo, *el concepto, la exigencia y la expectativa que la población tiene de la AP*. Diversos estudios empíricos muestran que el repudio a la corrupción, al derroche, a la ilegalidad y la arbitrariedad se ha extendido y arraigado en la población, aún entre los beneficiarios más dependientes de los programas de gobierno, y al mismo tiempo ha crecido la idea de que el gobierno democrático comporta la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, aún si son numerosas las formas y las materias de la actual participación que se ejercen atropelladamente y sin preciso sentido público.

La administración del gobierno democrático de leyes es una realidad en progreso y es una obra del gobierno y de la ciudadanía. Las elecciones de los últimos años en varios de los países latinoamericanos han castigado duramente a los partidos en gobierno que han realizado actos de corrupción inaceptables y socialmente ofensivos, se han comportado con distancia e indiferencia a los asuntos de la vida de los ciudadanos o han reproducido fuera de tiempo arbitrariedades y represiones injustificadas.

Aunque son notorios sus logros y avances, el arreglo administrativo del gobierno democrático de leyes enfrenta problemas de ineficacia e ineffectividad en muchos asuntos, particularmente en el manejo de las situaciones críticas que ocasiona el cambio económico, tecnológico y ético de las sociedades y en el control de los efectos dañinos que provocan los cambios en los sectores vulnerables y aumentan la desigualdad. Sin duda la ilegalidad, la corrupción y la incertidumbre jurídica son situaciones opuestas a la eficiencia y efectividad, pero son numerosos los países con democracias avanzadas, con justicia legal imparcial y control satisfactorio de la corrupción que enfrentan situaciones de ineficiencia directiva de sus gobiernos y experimentan servicios administrativos de calidad irregular.

Aceptando la preeminencia de la legalidad en las acciones administrativas, lo que importa destacar es que la cuestión central contemporánea, gracias a la afirmación del Estado de Derecho y del régimen democrático, ha dejado de ser la *legitimidad de los gobiernos y es hoy la efectividad directiva de los gobiernos legítimos*. La cuestión no se centra en la superioridad axiológica y política del régimen democrático sobre los autoritarios, sino en su capacidad financiera, cognoscitiva, técnica, política, administrativa de dirección de la sociedad. No en la legitimidad y validez legal del gobernante democrático, sino en la efectividad empírica de su proceso de gobernar

que incluye el proceso administrativo. Se demanda una democracia de resultados, y no solo de valores, que plantea un problema cuya solución pasa por el desempeño de la AP.

Las normas valorativas del derecho público y de la ética pública, indispensables para la aceptación social de la actuación del gobierno y de la AP, no son elementos suficientes para resolver la cuestión de la eficiencia-efectividad directiva que implica necesariamente las normas empíricas de la causalidad que ofrecen la ciencia y la tecnología y las buenas prácticas empíricamente probadas. La eficacia del gobierno implica la causalidad de sus acciones, y la causalidad refiere al conocimiento, a las normas de elaboración y validación del conocimiento cuya actividad consiste en conjeturar, identificar y comprobar los nexos causales existentes entre determinadas acciones y hechos y determinadas consecuencias y hechos, naturales o sociales.

Legitimidad directiva y efectividad directiva son dos cualidades o atributos diferentes del gobernar y corresponden a dos lógicas o dos racionalidades diferentes de acción: la racionalidad conforme a valores y la racionalidad conforme a fines, para decirlo con Weber. Los dos atributos o racionalidades, aún si son diferentes, son componentes esenciales de la misma acción de gobernar, se relacionan y han de complementarse e integrarse, *pero no se incluyen recíprocamente*. La eficacia gubernativa implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la eficacia. En efecto, sin legitimidad política el gobierno no puede ser eficaz, pues enfrenta naturalmente el rechazo de la sociedad que desconoce su derecho a gobernarla y su obligación a obedecer. Pero por ser legítimo políticamente, un gobierno no tiene necesariamente la capacidad de dirigir a su sociedad, dado que la dirección requiere información sobre las condiciones y problemas de la sociedad, conocimientos científicos y técnicos de causalidad, destreza de gestión financiera, competencia gerencial, capacidad de diálogo y concertación con los sectores ciudadanos y los opositores políticos.

Dicho resumidamente, la legitimidad política refiere a las leyes del Estado y estas al sistema de valores de la sociedad en forma de Estado, mientras la efectividad remite a las normas de la ciencia y la técnica, particularmente las relacionadas con la producción de infraestructura, con la producción-provisión de bienes y servicios (salud, por ejemplo), con el desarrollo sostenible, y las relacionadas con la gestión financiera, la gestión de recursos, la gestión de procesos. El proceso administrativo, en tanto es componente ejecutivo

Las exigencias de legalidad, transparencia, rendición de cuentas se superpusieron a las exigencias de la eficiencia y la efectividad o se mantuvieron externas a ellas y no lograron presentarse o convencer que son requisitos necesarios adicionales, aún si insuficientes, para lograr la efectividad directiva del gobierno.

del gobernar, está estructurado por el conocimiento axiológico y por el conocimiento factual que alcanzan respectivamente *en la ética y el derecho*, por un lado, y *en la ciencia y la tecnología*, por el otro, su nivel más alto y riguroso de formalización y validación y su máxima capacidad de efectividad y utilidad social.

De todos modos, se deberá avanzar en la construcción de un concepto claro y robusto de *eficacia pública* que integre el imperativo de la legalidad y de la efectividad, que determine las limitaciones y alcances de cada uno de los dos imperativos para la real efectividad pública y defina con precisión sus interdependencias y complementariedades necesarias. Por lo pronto, se sabe que cada imperativo, si autocontenido, aislado y con pretensión de superioridad del uno sobre el otro, es insuficiente para el logro de la efectividad pública.

Lo que se ha observado es que el discurso y el movimiento de la AP de la legitimidad / legalidad alcanzaron tal fuerza y densidad social que fueron preponderantes, sobredeterminantes. Las exigencias de legalidad, transparencia, rendición de cuentas atravesaron todos los procesos administrativos e introdujeron nuevas normas y procedimientos, pero se superpusieron a las exigencias de la eficiencia y la efectividad o se mantuvieron externas a ellas y no lograron presentarse o convencer que son requisitos necesarios adicionales, aún si insuficientes, para lograr la efectividad directiva del gobierno. La AP legal no logró penetrar en los procesos administrativos que aceptaban la ley como una obligación respetable, pero que administrativamente no aportaba nada para el cumplimiento eficaz y eficiente de las tareas y servicios administrativos. En las entidades administrativas fue reconocida la suprema importancia del valor de la legalidad, pero los procesos administrativos, justamente por su naturaleza e intencionalidad, siguieron procediendo conforme al principio del uso eficiente de los recursos y la eficacia de resultados. Más aún, el imperativo de la legalidad en los procesos administrativos no se dotó con los recursos legales y coactivos necesarios para penalizar las corrupciones, las opacidades, las discrecionalidades arbitrarias. La AP de la legitimidad-legalidad ha carecido paradójicamente de efectividad en los asuntos sensibles de corrupción, arbitrariedad, opacidad.

La disociación entre los dos discursos y movimientos de la legitimidad y la efectividad de la AP ha tenido efectos menores, aunque molestos. Ha sido objeto de crítica el exceso de las regulaciones y las actividades de fiscalización y auditoría de las operaciones y los

recursos, así como la obligación de responder a la miscelánea de demandas ciudadanas por información pública de variado tipo y contenido, aún cuando sus solicitudes carecen de razones justificadas de interés público. El celo por la transparencia y el control de la corrupción ha significado para muchos funcionarios una pila de abrumadores requisitos regulatorios y procedurales a cumplir y una intrusión en la actividad estrictamente administrativa que ha provocado parálisis decisional, interrupción de proyectos, descuido de las tareas sustantivas, incremento de costos y ha afectado la efectividad de las políticas y los servicios.

Pero la disociación llega a una situación límite contradictoria cuando las decisiones y las acciones de los gobiernos son legítimas y legales, pero ineficientes e ineficaces, y comportan efectos que pueden conducir sus sociedades al naufragio. Los gobiernos pueden endeudarse en grandes cantidades, bloquear reformas fiscales, presupuestar inapropiadamente, gastar descuidadamente, sostener grandes y pesados aparatos administrativos y pagar sueldos desproporcionados, cancelar proyectos de utilidad económica previsible y emprender inversiones y construcciones innecesarias y nocivas. Aunque lo hacen impecablemente, de acuerdo a la legislación vigente y a sus reglamentos, transparentan sus decisiones, rinden cuentas, facilitan el acceso a la información, soportan las críticas y hasta los insultos que reciben, los responden con argumentos y están dispuestos a ir a juicio, porque consideran que sus decisiones y acciones han sido legalmente correctas en el marco de sus atribuciones y facultades y conforme a la legislación en materia.

Sin caer en idealismos de AP perfecta y sociedad impecable, se puede y se debe afirmar que la articulación entre la legitimidad y la efectividad del gobierno es posible, mejorable y exigible si la regulación (leyes, estatutos, reglamentos) anticipa, prohíbe o establece restricciones a decisiones y actos administrativos que por historias y experiencias anteriores o por previsión de escenarios probables son de alto riesgo para la dirección eficaz de la sociedad. Las regulaciones deben acotar la discrecionalidad directiva y administrativa que tiene externalidades negativas para la sociedad y afectan la credibilidad y confianza social en la eficacia pública gubernamental. Por otra parte, hay numerosas regulaciones que descartan o bloquean decisiones que son relativamente más eficaces y que, a pesar de sus buenas intenciones, son adversas a la efectividad directiva del gobierno o la obstaculizan.

En el pasado se ha insistido más bien en la ineficiencia de los gobiernos, ahora comienza a quedar claro que en gran medida su ineffectividad actual se debe a la insuficiencia en buen número de los asuntos públicos que atienden.

En este asunto es clave atender el hecho de que existen normas en las que hay vacíos o que han sido formuladas en términos genéricos o vagos que dan pie a una variedad de interpretaciones de sus prescripciones o prohibiciones. Es clave también la calidad de la regulación y la mejora regulatoria, cuando son notorios los defectos de leyes y reglamentos. Sin entrar en un terreno jurídico especializado y riguroso, muchos opinan que el derecho público administrativo puede y debe ser examinado y actualizado en sus prescripciones, y tal vez en sus mismos principios, pues hay asuntos cruciales a la espera de mejor regulación con referencia no solo al respeto de los derechos de los ciudadanos y las atribuciones de los poderes públicos, sino también a la efectividad directiva de los gobiernos y sus administraciones. Los valores y principios del derecho administrativo, precisamente por referirse a la administración, deben incluir el de la efectividad directiva de las autoridades y los administradores públicos y no solo, aunque importantísimo, el de la certidumbre acerca de las atribuciones y facultades de las autoridades a fin de prevenir arbitrariedades. Suelen ser precisas las atribuciones y facultades de las autoridades y las entidades administrativas, pero imprecisa terminológicamente, o equivocada conceptualmente, la regulación sobre el ejercicio de esas atribuciones y facultades con implicaciones en la efectividad de la acción del gobierno y de los funcionarios públicos.

c) La administración pública de la interdependencia

La cuestión acerca del gobierno y la AP ha innovado y se ha ampliado en los últimos años. Así como la cuestión de la legitimidad de los gobiernos se ha desplazado a la de la efectividad de los gobiernos legítimos, también la cuestión de la efectividad se ha desplazado *de la ineficiencia a la insuficiencia* de los gobiernos y sus administraciones. En el pasado se ha insistido más bien en *la ineficiencia* de los gobiernos, ahora comienza a quedar claro que en gran medida su ineffectividad actual se debe a la *insuficiencia* en buen número de los asuntos públicos que atienden.

La insuficiencia directiva significa que los gobernantes -aún si son legalmente constituidos, institucionalmente correctos, financieramente responsables, administradores competentes y discursivamente creíbles- no pueden ya con sus ideas, poderes, recursos y acciones definir y menos realizar por ellos mismos los objetivos que importan a sus sociedades. Así ha sido siempre, pero se han agudizado y evidenciado las limitaciones e insuficiencias

La situación de insuficiencia de los gobiernos particulares ha llevado a establecer una nueva relación entre los Estados, entre los gobiernos, entre el gobierno y la sociedad, cuya estructura esencial es la interdependencia recíproca.

directivas de los gobiernos en las condiciones nacionales e internacionales actuales. Probablemente incomode reconocerlo, pero a pesar de los ingentes poderes, facultades y recursos que poseen, los gobiernos no disponen (al menos no en el grado requerido) de las capacidades financieras, cognoscitivas, tecnológicas y, en muchos casos, las capacidades políticas de credibilidad discursiva y convocatoria social, para estar en aptitud de definir y realizar ellos mismos los objetivos públicos. Por consiguiente, es lógico y obligado que procedan a complementar sus recursos con los recursos en posesión de otros actores públicos, privados y sociales que son políticamente independientes. Para conducir la sociedad hoy se requieren más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al unipersonal, unilateral y jerárquico-vertical que, por ser insuficiente, es inefectivo en muchos asuntos públicos.

La situación de insuficiencia de los gobiernos particulares ha llevado a establecer una nueva relación entre los Estados, entre los gobiernos, entre el gobierno y la sociedad, cuya estructura esencial es la *interdependencia* recíproca, el reconocimiento racional de que cada uno depende en algún grado de los recursos de otros para estar en condiciones de realizar sus objetivos y cumplir sus responsabilidades. La interdependencia se expresa y practica mediante la interlocución, el intercambio de recursos a través de procedimientos de mercado, las formas sinérgicas de cooperación y asociación entre los Estados, los gobiernos, las corporaciones privadas y las organizaciones sociales, que asume varias formas y alcanza diversos niveles según la historia política, la cultura política, las contingencias de una sociedad y las limitaciones gubernamentales.

Las relaciones de *interdependencia* que se establecen entre los gobiernos y entre estos y los actores sociales extra-gubernamentales, han originado una nueva estructura y proceso de gobierno en numerosas sociedades y asuntos públicos que el concepto de *Gobernanza*, *Gobernanza Pública* denota y, particularmente, el de la *Nueva Gobernanza Pública*, cuya cabeza inspiradora ha sido el maestro holandés Jan Kooiman con el libro fundador *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (1993).

La nueva gobernanza es resultado del cambio que ha ocurrido en las relaciones entre la sociedad y el gobierno. Este es, a su vez, el efecto y resultado del cambio ocurrido al interior de la sociedad contemporánea en la que se han extendido e intensificado *las relaciones*

El gobierno, el actor gubernamental que representa la soberanía del Estado, la máxima autonomía, es un actor que es parte del sistema de interdependencias y está involucrado, aún si tiene el rol de ser su director, coordinador y acaso líder.

de interdependencia entre las personas, los grupos, las organizaciones. Es una sociedad de interdependencias. La sociedad siempre ha sido interdependiente, es una estructura de interdependencias, por esa razón existe y en eso consiste la sociedad. Pero en la sociedad actual en la que ha crecido la independencia autorreferencial de sus miembros, ha crecido en la misma medida el número, tipo, nivel y enlazamiento de las interdependencias. La mayor parte de los actores relevantes de la sociedad actual (políticos, económicos e intelectuales, sean locales, nacionales o internacionales) son independientes, autónomos, autorreferidos, poseedores de riqueza, conocimiento, capacidades y competencias, pero reconocen al mismo tiempo que se necesitan y dependen los unos de los otros por carecer de los recursos que son necesarios para estar en aptitud de realizar sus fines o los fines sociales generales de su interés, en razón de que la efectuación de sus proyectos particulares es una actividad compleja por la multiplicidad de componentes, recursos, conocimientos, actores que comporta y que los actores particulares no poseen ni pueden controlar (Aguilar, 2006 y 2010).

Por ello, es racional que los actores de la sociedad, sean actores públicos o privados, decidan establecer entre ellos variadas relaciones de interlocución, intercambio y agregación de recursos para mutuo beneficio, que toman la forma de transacciones utilitaristas de mercado o de acuerdos cooperativos e incluyen la formación de asociaciones y agrupamientos, redes, cadenas de valor, consorcios, *clusters*. La característica distintiva de la sociedad actual es ser *un sistema de interdependencias entre actores independientes*. El gobierno, el actor gubernamental que representa la soberanía del Estado, la máxima autonomía, es un actor que es parte del sistema de interdependencias y está involucrado, aún si tiene el rol de ser su director, coordinador y acaso líder.

El entramado de las interdependencias que sustentan, cruzan y articulan todos los ámbitos de la vida social y personal contemporánea, es la causa de *la complejidad* de la sociedad actual, de su estructura y dinámica. La complejidad de las relaciones sociales es el origen de los hechos que ocurren en la vida asociada y específicamente de los hechos que, por sus daños y costos, se consideran problemas públicos inaceptables que hay que resolver. Los problemas públicos se caracterizan entonces *por la complejidad de su composición y de su causalidad*: son multidimensionales, multicausales y, sobre todo, inter-causales, compuestos no solo por varios factores de una

única línea causal (política o económica), sino por varias cadenas o secuencias causales que se intersectan e influyen recíprocamente. Por esta condición de la sociedad actual no hay ningún actor público o privado que pueda poseer todo el conocimiento y todos los recursos necesarios para controlar, regular, dirigir las diversas secuencias causales, sus enlaces y los agrupamientos que hacen posible resolver los problemas públicos y alcanzar los objetivos públicos. No hay un actor omnisciente y todopoderoso en la sociedad, ni público ni privado. Como suele afirmarse *no hay un centro de gobierno, sino un sistema de gobierno*, multiactor y multinivel que puede y debe ser coordinado, pero cuyos componentes ya no son subordinables ni subordinados. El venezolano Moisés Naím (2013) en su bestseller mundial llamó a esta situación *El fin del poder* y el filósofo vasco Daniel Innerarity (2006) la denomina *Poder cooperativo*.

En suma, en el mundo contemporáneo se ha ido formando *una nueva gobernanza pública en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las variadas organizaciones sociales, que según los asuntos de interés de la sociedad toma las formas concretas de asociaciones, partenariados, redes, consorcios, consejos*.

Por Gobernanza (no se entrará en detalles) se entiende el proceso de dirección de la sociedad mediante el cual gobierno y sociedad definen y deciden sus valores y principios fundacionales, el rumbo, los objetivos y futuros sociales, así como se definen y deciden las normas sociales, las formas de organización, las acciones y los recursos (humanos y financieros) que son necesarios para hacer vigentes los valores fundantes y para realizar los objetivos y futuros deseados, en conformidad con los principios, valores y normas generales.

Lo que importa subrayar es que la gobernanza, el proceso de gobernar, está estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*. No es un proceso discrecional, aleatorio, contingente. Las instituciones que materializan los principios, leyes, tradiciones de la comunidad o asociación política aseguran *la legitimidad* de la conducción gubernamental, mientras el conocimiento, particularmente el científico-tecnológico, promueve y asegura la *efectividad* directiva.

Justamente los dos componentes estructurales de la gobernanza articulan respectivamente *la AP de la interdependencia con la AP de la legitimidad / legalidad*, que algunos recapitulan con el término-concepto valorativo de "buena gobernanza", y *con la AP de la eficiencia /*

Ni la teoría tradicional de la AP ni la NGP han estudiado “el gobierno o la gobernanza del gobierno”, llamado por algunos autores “el gobierno o la gobernanza corporativa del sector público”.

efectividad, en el cual el concepto de “bueno(a)” no es procedente por ser su referencia la causalidad empíricamente probada.

La nueva gobernanza tiene implicaciones administrativas. La primera concierne a la dirección de las entidades administrativas, a los altos ejecutivos de la AP, el llamado “alto gobierno”, puesto que varias de las ineficiencias e irregularidades administrativas, sin desresponsabilizar a los comportamientos del personal público, son imputables a los defectos directivos de sus dirigentes. Por ejemplo, defectos de visión estratégica, de información sobre el funcionamiento de la entidad administrativa, información y de análisis del entorno, así como errores de dirección financiera, planeación operativa, organización.

Hay que reconocer que el proceso mediante el cual los presidentes, los primeros ministros, los secretarios de Estado o ministros dirigen el sector público es relativamente poco estudiado en comparación con los estudios realizados sobre la normatividad, estructura, procesos y personal de la AP. Ni la teoría tradicional de la AP ni la NGP han estudiado “el gobierno o la gobernanza del gobierno”, llamado por algunos autores “el gobierno o la gobernanza corporativa del sector público”, no obstante que la calidad institucional y la calidad técnica de las decisiones mediante las cuales los altos ejecutivos públicos gobiernan a sus entidades administrativas es determinante para la legitimidad y la efectividad de la AP y que son numerosas las evidencias de que la alta dirección de tipo unipersonal, centralizada y autónoma no acredita idoneidad y efectividad en la conducción de las entidades administrativas, cuyo personal posee información, conocimiento y capacidades que son desaprovechadas bajo patrones jerárquicos unilaterales con supuestos de subordinación incondicional. En el arreglo administrativo tradicional (jerárquico-burocrático), la dirección mediante relaciones de interdependencia entre la autoridad y el personal, entre el “principal” y el “agente”, no es viable, lo cual tiene implicaciones que reducen relativamente la efectividad de la acción administrativa.

La segunda implicación es el desplazamiento de la AP jerárquico-burocrática hacia *una administración de las interdependencias* entre los gobiernos y entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad en varios asuntos de interés común. Se acepta que el instrumento de mando unilateral y obediencia sumisa al interior y al exterior de las entidades administrativas ya no es procedente en numerosos asuntos de la vida social actual, que son de importancia vital para los ciudadanos y para el mismo personal público. Son entonces necesarias

La AP latinoamericana sigue siendo entendida y practicada como una administración interna de la entidad, referida a la administración de sus unidades, departamentos y personal, y no está capacitada ni entrenada para administrar la interdependencia intergubernamental y menos la interdependencia gubernamental-social.

para el futuro las normas, estándares, prácticas de *la gestión pública inter-organizacional*. Se exige una AP capaz de superar la fragmentación intragubernamental entre las variadas unidades y departamentos que componen las entidades administrativas, así como la fragmentación intergubernamental entre las diferentes entidades administrativas que son la maquinaria de los gobiernos de las diversas entidades (federativas, autonómicas, departamentales subnacionales) que integran el Estado. La AP latinoamericana sigue siendo entendida y practicada como una administración interna de la entidad, referida a la administración de sus unidades, departamentos y personal, y no está capacitada ni entrenada para administrar la interdependencia intergubernamental y menos la interdependencia gubernamental-social. Es escasa la producción sobre la gestión inter-organizacional pública y sobre sus historias de éxito.

Las prácticas de la nueva gobernanza han cambiado *el concepto de ciudadanos* que la AP tradicional de rasgos autoritarios y la misma administración gerencial eficientista de años pasados tenía y que los consideraba como los destinatarios y los beneficiarios dependientes de políticas y programas, en vez de sujetos con derecho a participar en la definición de las políticas y programas, coautores, coproductores y corresponsables. Esta reorientación de nuevo tipo hacia el ciudadano con derecho a participar obligará a establecer nuevas normas, procesos, estándares administrativos que incluyan y valoren la relación actual de interdependencia que la gobernanza pública implica.

Por un lado, habrá que establecer las leyes de participación ciudadana o mejorarlas con mayor pertinencia y precisión. Crear *las instituciones deliberativas y participativas de la democracia* es un primer paso absolutamente necesario para que el nuevo modo de dirigir no sea simplemente el resultado de prácticas entre determinados gobiernos de buena voluntad y ciudadanos voluntariosos, que suelen ser prácticas episódicas y eventualmente reversibles, y con el fin de establecer las condiciones de la calidad (institucional y cognoscitiva) de la participación ciudadana, dado que no cualquier forma de participación ha de ser considerada *ipso facto* legítima, causalmente idónea y de beneficio público. Son numerosas las participaciones espurias de los ciudadanos con efectos sociales negativos.

Por otro lado, habrá que impulsar nuevas actitudes y prácticas administrativas. Los acuerdos y convenios intergubernamentales y gubernamental-sociales cada vez más frecuentes, sean formales o informales, son decisiones que toman las autoridades a la cabeza

de los gobiernos, pero el modo participativo, dialógico, colegiado de adoptarlas repercutirá en las entidades y personal de la AP que tendrán que implementarlas lógicamente en el mismo modo postburocrático y postgubernamental, sin los tics arraigados de superioridad y autosuficiencia de la AP por encima de la ciudadanía, la cual sigue siendo pertinazmente entendida como dependiente, desinformada, precaria, peticionaria, en vez de sujetos con derechos y capacidades. Por ello, es fundamental establecer las normas y los estándares de interlocución y diálogo que los administradores habrán de seguir en sus relaciones con los ciudadanos, particularmente en la prestación de los servicios públicos y en la comunicación con ellos en el momento que realizan sus trámites, pagos, consultas.

La AP de la nueva gobernanza tiende naturalmente a asociarse con los otros dos arreglos administrativos más que a establecerse u operar en modo desarticulado con ellos. La razón de su natural coordinación e integración con los otros dos arreglos es su estructura institucional y cognoscitiva. La Nueva Gobernanza Pública elabora sus decisiones directivas con fundamento en el marco legal y en las normas técnicas de causalidad. Lo específico de la nueva gobernanza es haber modificado el modo como los gobiernos adoptan sus decisiones, definen su contenido y las implementan, y ha tratado de innovar el modo como usualmente se alcanza la efectividad y se asegura la legitimidad en el sector público, puesto que al incorporar actores extragubernamentales en las decisiones públicas y en el proceso de su implementación, es un proceso de gobierno que se desarrolla en modo dialógico y sinérgico en vez del usual modo jerárquico unipersonal y unilateral, sin controles suficientes. Cambiar el modo de gobernar no significa obviamente alterar o contradecir los requisitos e imperativos de la legalidad y la efectividad. Obviamente la nueva gobernanza pública reconoce que hay asuntos públicos que por su naturaleza y su peligrosidad social deben ser abordados en modo jerárquico-coactivo.

A pesar de la articulación natural de la propuesta administrativa de la nueva gobernanza con las otras dos propuestas y arreglos, se mantiene la inconexión o desarticulación. Muy probablemente se debe a que las relaciones de interdependencia intergubernamental e intergubernamental-social han encontrado resistencias en el arreglo administrativo establecido por varias razones que son debatibles. Se aducen motivos de pérdida de la soberanía del Estado y de pérdida de la autonomía y la responsabilidad gubernamental; se advierte

acerca del riesgo de captura del gobierno por poderes fácticos; o se señala el subdesarrollo de la ciudadanía y de la sociedad civil para estar en aptitud de participar en las decisiones públicas con la calidad institucional y técnica exigida.

Más allá de las resistencias, el reconocimiento realista de la insuficiencia actual del gobierno y de la necesidad de su interdependencia para estar en condiciones de gobernar *no se ha traducido aún en normas legales precisas y estándares técnicos precisos* que regulen las materias, la modalidad y los alcances de la participación de los socios de los gobiernos en la toma de las decisiones directivas y administrativas, por ejemplo la modalidad de su participación en la elaboración de la agenda pública, en las decisiones financieras de inversión y presupuesto, en el diseño y la provisión de los bienes y servicios públicos, en la fiscalización de los recursos. Se carece asimismo de normas y estándares que prescriban los requisitos básicos de los ciudadanos que serán socios del gobierno en las decisiones directivas, sin desconocimiento de su derecho a participar, pero también sin el candor de que cualquier participación es de calidad institucional y técnica y tiene que ser vinculante.

En este momento se encuentran más bien prácticas relativamente estables, o cambiantes según la disposición y el grado de compromiso de asociarse y cooperar, que vez por vez manifiestan los actores gubernamentales y sus socios ciudadanos en específicos asuntos y circunstancias sociales. La nueva gobernanza pública carece aún de normas e instituciones para dar forma a un arreglo administrativo estable, coherente y sostenible, aunque hay avances en específicos asuntos (financieros, ambientales, de salud, equidad de género...) en numerosos países.

2. Una propuesta de reordenamiento de la AP

La propuesta se inspira en la afirmación de Weber que indica que la forma de gobierno del Estado moderno es la "*dominación legal-racional*". Esto quiere decir que la actividad directiva del gobierno se sustenta en *la racionalidad sustantiva de la ley y en la racionalidad tecnoinstrumental de su funcionariado*. La doble racionalidad integrada, axiológica y técnica, hace que la dominación del Estado sea socialmente legítima y efectiva como ninguna otra asociación política del pasado pudo serla.

La posición no puede ser más que unánime en reconocer que la AP del gobierno democrático del Estado Social de Derecho ha

No hay duda alguna de que la base integradora de la AP es la AP de la legitimidad-legalidad que prohíbe la arbitrariedad, el abuso, la corrupción, el trato desigual, el ocultamiento de la información de la acción gubernamental y la apropiación de los recursos públicos.

Fundamentar la efectividad en la legitimidad-legalidad significa que han de ser regulados los procesos administrativos de información, análisis, financiamiento, gestión de recursos materiales y humanos, provisión de bienes y servicios públicos, que tienen que mantener su autonomía técnica de conocimiento aplicado.

de tener esa doble racionalidad y fundamentarse en ella. Por una parte, su fundamento principal son los principios constitucionales de los derechos humanos y los valores y principios democráticos de la representatividad, la pluralidad, su naturaleza abierta. Asimismo, su fundamento son las leyes que especifican y garantizan normativamente la vigencia y efectividad social de esos valores y principios y, específicamente, las leyes que definen y regulan las atribuciones, las materias y las acciones de las entidades administrativas. No hay duda alguna de que *la base integradora de la AP es la AP de la legitimidad-legalidad* que prohíbe la arbitrariedad, el abuso, la corrupción, el trato desigual, el ocultamiento de la información de la acción gubernamental y la apropiación de los recursos públicos.

El segundo fundamento ha de ser las normas científico-técnicas de *la AP de la eficiencia-efectividad* que, al conocer los nexos causales que tienen lugar entre las acciones de los actores sociales, aseguran la efectuación de las situaciones públicas deseadas. Pero las normas científico-técnicas deben asentarse en la legalidad, que es también condición necesaria de la eficacia pública por lo menos en sentido negativo, puesto que las irregularidades y transgresiones legales perjudican directamente la efectividad directiva y administrativa del gobierno al distorsionar la decisión, desviar los cursos de acción decididos y chocar con las críticas y las impugnaciones sociales que pueden llegar al desprecio y repudio social. El enlazamiento entre la norma jurídica y la norma técnica es fundamental para la efectividad directiva del gobierno.

Fundamentar *la efectividad en la legitimidad-legalidad* significa que han de ser regulados los procesos administrativos de información, análisis, financiamiento, gestión de recursos materiales y humanos, provisión de bienes y servicios públicos, que tienen que mantener *su autonomía técnica de conocimiento aplicado* para ser realmente eficaces y eficientes. Su regulación ha de ser con referencia a los valores constitucionales y democráticos y deberán incorporar a lo largo de sus procesos normas explícitas de respeto de los derechos humanos y de las libertades ciudadanas, así como a los valores democráticos de la representatividad, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana. Es indefendible cualquier posición que ponga la costo-eficiencia y la efectividad de las políticas y los servicios por encima de los derechos humanos y las expectativas racionales y propuestas fundadas de los ciudadanos destinatarios.

En estos años, después del establecimiento de la democracia de leyes y representativa, ha sido lógico y común que los directores de los procesos técnicos de la AP se refieran discursivamente a los valores constituyentes del Estado y de la democracia y que con referencia a esos valores justifiquen su trabajo, sus objetivos, sus decisiones. Sin embargo, estos valores de referencia no se han materializado en normas explícitas y precisas de la ejecución de los procesos técnicos. En el mejor de los casos son criterios genéricos de las decisiones y acciones administrativas, susceptibles de reinterpretación, no están empotrados, incorporados, en los procesos técnicos de la efectividad como sus elementos o como sus criterios precisos de operación.

Para lograrlo se puede seguir la manera en que se han establecido recientemente las leyes de transparencia y rendición de cuentas y las leyes de anticorrupción, que han atravesado los procesos de todas las entidades administrativas que forman parte de ellas y han influido en el modo de ejecutarlas, cambiando prácticas. Se deberán establecer normas que aseguren la presencia de otros valores públicos del Estado de Derecho democrático en el trabajo administrativo, como la equidad de género, la igualdad de trato sin discriminación por religión, raza o preferencia sexual, la sustentabilidad, la subsidiaridad, etc., sin menguar la eficiencia y eficacia de los procesos y servicios administrativos.

No se trata de aumentar el número de leyes sino de *mejorar la calidad de la regulación*, particularmente cuando se tienen evidencias de que son muchas las normas que por sus errores y malos cálculos conductuales afectan en diversos modos y niveles la eficiencia y efectividad de la AP. Y, viceversa, se tienen evidencias de comportamientos ilegales de dirigentes, supuestamente justificados porque aseguran la eficiencia de los servicios, que no tienen consecuencias y sanciones. Se mencionaron antes ejemplos de estas afectaciones y elusiones.

Las prescripciones y prohibiciones del derecho administrativo público tienen supuestos causales empíricos (= si se ejecuta o no la acción X ocurre o no el deseado o indeseado efecto Y) y, por consiguiente, *hay que comprobar empírica y no solo deductivamente la corrección de las prescripciones y prohibiciones* que afectan la efectividad gubernamental. Muchas de las prescripciones y prohibiciones de la regulación administrativa y gubernamental se establecen con referencia a leyes superiores, siguiendo escalón por escalón la jerarquía normativa, más que con base en los

La AP de la Interdependencia no tiene que ser entendida como un tipo de AP disociado de los otros dos tipos de administración, sino como otro modo de realizar o efectuar integradamente la legalidad y la efectividad obligatoria y esencial de la AP.

resultados empíricamente probados de los nexos causales que las prescripciones y prohibiciones suponen y establecen. La regulación administrativa no solo ha de ser apropiadamente institucional sino causal. Este requisito es fundamental para las políticas públicas y los servicios públicos, educativos, sanitarios, ambientales, de desarrollo urbano, movilidad, asistencia a poblaciones vulnerables, entre otros.

En conexión, las normas con el respaldo de sanciones pertinentes y severas deben desincentivar más disuasivamente las conductas transgresoras de derechos humanos y de otros valores públicos fundamentales que las autoridades y funcionarios pudieran cometer. En todas estas materias hay que involucrar al *poder judicial* a fin de establecer procedimientos judiciales que, sin afectar el proceso debido y los derechos del imputado, sean más directos, expeditos y efectivos. En su actual ejercicio los procesos judiciales administrativos, civiles y penales no arrojan inexplicablemente resultados, a pesar que ha transcurrido demasiado tiempo para una sentencia, por lo que provocan el fastidio y la crispación de la sociedad ante la impunidad de los funcionarios transgresores, particularmente cuando se trata de figuras notables y poderosas que han además ocupado por demasiado tiempo posiciones de mando. En México, por lo menos, se han observado largas, tortuosas e inconcluyentes historias judiciales de funcionarios corruptos, aún si en otros países como Brasil y Guatemala se han adoptado recientemente decisiones judiciales ejemplares.

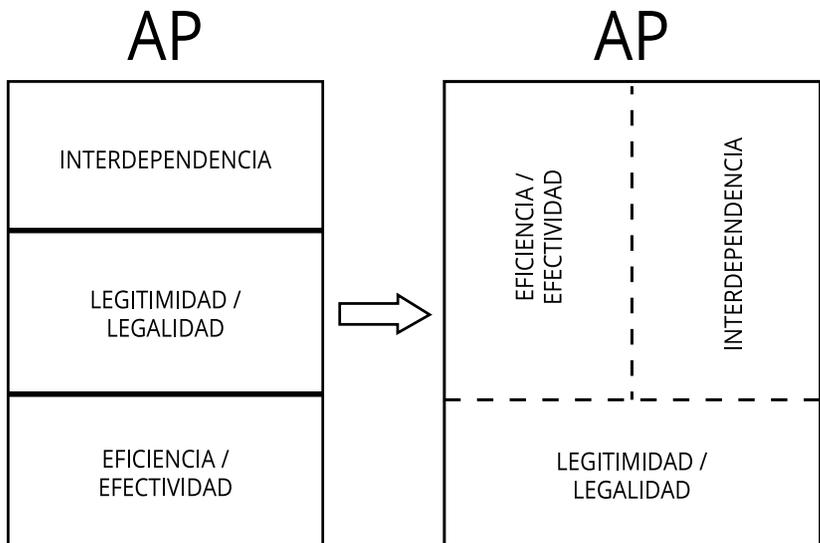
La AP de la Interdependencia no tiene que ser entendida como un tipo de AP disociado de los otros dos tipos de administración, sino como otro modo de realizar o efectuar integradamente la legalidad y la efectividad obligatoria y esencial de la AP: un modo bidireccional o de dos sentidos, que va y viene entre el gobierno y la sociedad. La inteligencia social existe y es tan o más experta que la inteligencia gubernamental en el conocimiento de los problemas públicos y de sus causas, por lo que puede contribuir con sus análisis y propuestas al diseño de las leyes y a la mejora regulatoria: contribuir a la legitimidad-legalidad de la AP. Asimismo, la sociedad posee recursos financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, productivos y agrupamientos profesionales expertos que son relevantes y en muchas circunstancias necesarios para definir el contenido idóneo de las decisiones directivas y el cálculo correcto de sus consecuencias que contribuye a la efectividad de la AP.

La disposición natural de la Administración Pública de la Nueva Gobernanza Pública es sincronizarse e integrarse con las actividades de aseguramiento de la legalidad y de la efectividad directiva.

La cooperación y coautoría entre el gobierno-AP y la ciudadanía en los asuntos públicos, más que la acción del gobierno en solitario, es el modo de dirigir y administrar que contribuye actualmente a que la AP de la legalidad y la efectividad tenga un mejor nivel de calidad institucional y técnica y mayor aceptación y confianza social. La disposición natural de la AP de la Nueva Gobernanza Pública es sincronizarse e integrarse con las actividades de aseguramiento de la legalidad y de la efectividad directiva. En cierta manera, la idea de un sistema (multiactor) de gobierno más que de un centro único y superior se hace presente hoy en la propuesta tecnológica de "gobierno inteligente".

El futuro inmediato de los populismos de izquierda y derecha en expansión tendrá seguramente implicaciones administrativas, además de políticas e institucionales. Intelectual y cívicamente es necesario mantenerse vigilantes, a fin de que la AP de estos sistemas en ascenso mantenga firme la integración de sus atributos esenciales de *legalidad, efectividad e interdependencia gubernamental-social* en el marco del Estado de Derecho y del régimen democrático.

La mejor contribución pública del trabajo de funcionarios y académicos es asegurar sostenidamente la integración de las dimensiones de la AP en estos momentos de cambio, turbulencias e incertidumbre.



Fuente: elaboración propia.

Notas

(1) Otros autores juzgan que es correcta y lógica la exigencia de la apertura del poder legislativo y del poder judicial bajo específicas condiciones, aunque juzgan al mismo tiempo que “Estado Abierto” es un término-concepto discutible y acaso erróneo, entre otras razones porque el concepto moderno de Estado incluye a los tres poderes públicos, pero no es equivalente ni se reduce a ellos. Puede además contribuir a reproducir la acostumbrada confusión latinoamericana entre gobierno y Estado.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Obras de Administración Pública).
- _____ (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, World Bank.
- CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD. Documento aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.
- _____ (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, Caracas, CLAD. Documento aprobado por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1 de junio.
- _____ (2016), “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”, Caracas, CLAD. Documento aprobado por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio.
- Consejo Científico del CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas, CLAD. Documento aprobado por el Consejo Directivo del CLAD, Madrid, España, 14 de octubre.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; y Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- Innerarity, Daniel (2006), *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, Barcelona, ESADE.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications.

Naím, Moisés (2013), *El fin del poder: empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian, y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era*, Barcelona, Debate; Penguin Random House Grupo Editorial España.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Editorial Paidós.