

**Una aproximación a la
conceptualización del nuevo rol del
Estado: el Estado relacional**

Alfred Vernis y Xavier Mendoza

Alfred Vernis Domènech

Doctor en Gestión Pública y No Lucrativa por la Robert F. Wagner School of Public Service (New York University). Actualmente es profesor titular del Departamento de Política de Empresa y de los Institutos de Gestión y Dirección Pública, y de Innovación Social de la ESADE (Universidad Ramón Llull). Dirige los cursos para directivos/as de organizaciones de la sociedad civil: Dirección en las Organizaciones No Gubernamentales y Liderazgo e Innovación Social, con la colaboración de la Fundación "la Caixa". Dirige también en la ESADE la investigación iberoamericana liderada por Harvard Business School y la participación de nueve universidades iberoamericanas: *Social Enterprise Knowledge Network* (SEKN). Ha publicado diferentes artículos y libros sobre la gestión en el Tercer Sector y sobre las Asociaciones entre lo Público y lo Privado.

Xavier Mendoza Mayordomo

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona. Es profesor titular del Departamento de Política de Empresa y de los Institutos de Gestión y Dirección Pública, y de Innovación Social de la ESADE (Universidad Ramón Llull). En la actualidad es Academic Vice-Chair del Supervisory Board de la European Academy of Business in Society (Bruselas), miembro del Comité de Acreditación Inicial de AACSB-International (Tampa, Estados Unidos), miembro del EFMD Deans & Directors Steering Committee (Bruselas), miembro del Executive Board de la CEMS-Community of European Management Schools (París), miembro del Equipo de Gobierno de la Universidad Ramón Llull (Barcelona), miembro del Editorial Advisory Committee de Corporate Governance: The International Journal of Business in Society, y miembro del Consejo de Administración de Motorpress-Ibérica, S.A. (Madrid).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Escuela Superior de Administración y Dirección de
Empresas (ESADE)
Universidad Ramón Llull
Av. de Pedralbes, 60-62
08034 Barcelona - España
E-mails: alfred.vernis@esade.edu
xavier.mendoza@esade.edu

El Estado relacional viene emergiendo desde mitad de los años 80, a partir de la llamada crisis del Estado del bienestar, y se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello comporta (producción y difusión de información, concienciar a la sociedad de sus responsabilidades, fomento de la autorregulación social, etc.).

Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional*

Introducción

En los países occidentales, el papel del Estado contemporáneo ha ido evolucionando a medida que ha cambiado la sociedad y el mercado. En cada país, el péndulo de la historia ha empujado a veces al Estado a ejercer un papel central, y otras a situarse en un segundo plano. No ha sido pues una evolución lineal. Ahora bien, de todas estas oscilaciones el rol del Estado ha salido reforzado (Evans ...[et al], 1985; Weiss, 1997; Fukuyama, 2004).

Nos encontramos en un mundo globalizado donde cada vez más son necesarias instituciones supraestatales que sólo se pueden construir a partir de Estados modernos, eficaces y eficientes. Estados con capacidad institucional para actuar y relacionarse con los diferentes actores que conforman la sociedad. Y, para ello, es importante conceptualizar una acción autónoma del Estado, independiente de la del mercado y la sociedad civil. El eje central de este artículo es tratar de definir este nuevo Estado, que viene a suceder a lo que hemos conocido durante más de medio siglo como el Estado del bienestar. Una nueva institución que hereda los aprendizajes del Estado liberal de Derecho y del Estado del bienestar y que hemos llamado Estado relacional. El Estado relacional viene emergiendo desde mitad de los años 80, a partir de la llamada crisis del Estado del bienestar, y se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello comporta (producción y difusión de información, concienciar a la sociedad de sus responsabilidades, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza relacional de su actividad en su principal atributo de identidad (Mendoza, 1991: 109-120; Mendoza, 1995: 29-41).

Recibido: 15-08-2008. Aceptado: 28-01-2009.

(*) Documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Imaginemos por un momento una historia cuya música puede sonar conocida a los directivos públicos de los países desarrollados. Toni Serra es el gerente de los servicios sociales del ayuntamiento de una ciudad mediterránea de poco más de millón y medio de habitantes. Una ciudad moderna y cosmopolita, que afronta la primera década del siglo XXI con cierta preocupación debido a la desaceleración económica y los efectos del cambio climático. Pero al protagonista de nuestra historia, lo que le quita el sueño es el envejecimiento de la población de la ciudad, en la que los mayores de 65 años ya representan el 25% de la población, y donde en 20 años los mayores de 80 años serán más del 10% del total de habitantes de la ciudad.

Toni Serra y su equipo están diseñando toda una serie de políticas públicas, con su correspondiente despliegue de servicios, que contempla medidas como, por ejemplo: la preparación de una jubilación activa por parte de las empresas y comercios de la ciudad a los trabajadores mayores de 55 años; o la contratación y formación de población inmigrante en origen para atender las necesidades de dependencia de la población; o la construcción y gestión de pisos tutelados en diferentes barrios de la ciudad; o el fortalecimiento institucional de una serie de organizaciones no lucrativas para que puedan realizar programas de voluntariado para cubrir el aislamiento y la soledad de determinadas personas mayores, sin o con poca familia y amigos.

Serra y su equipo son conscientes de que todas estas políticas que están diseñando necesitan la implicación de una serie de actores, y que no sirven exclusivamente mecanismos tradicionales de subcontratación de servicios para la activación de estas políticas y prestaciones. Por ejemplo, ¿cómo va a activar la implicación de las empresas y comercios de la ciudad para que cooperen en una política de preparar a sus empleados para una jubilación activa? Mediante un contrato municipal esto no lo va conseguir, y si trata de hacer una ley, su implementación será realmente muy difícil, sino imposible. Toni Serra tendrá que ejercer de emprendedor y empezar a buscar otras aproximaciones. Quizás puede acordar con empresas descuentos en algún impuesto municipal si éstas presentan y ejecutan un plan para que sus empleados preparen una jubilación activa. Al mismo tiempo, llegar a acuerdos con centros deportivos públicos y privados para que ofrezcan descuentos y cursos a estos trabajadores. Y, también, diseñar eventos lúdico-deportivos para que estas personas se encuentren.

La aproximación al Estado relacional va más allá de la corriente de la "nueva gestión pública". No se trata sólo del desarrollo de la dimensión ejecutiva del *management* público y la introducción de mecanismos de mercado, sino que el Estado relacional pretende dar una nueva lógica al rol del Estado y sus funciones.

En el ejemplo que introduce este artículo, Toni Serra deja de ser un directivo público que ejecuta políticas públicas a través de los mecanismos que existen en su ayuntamiento, para convertirse en un diseñador de políticas públicas y un tejedor de relaciones para tratar de que éstas se lleven a la práctica con la eficacia y eficiencia necesarias, pero también con la celeridad que la nueva situación requiere. Para poder hacer estas nuevas funciones, nuestro gerente de servicios sociales no sólo necesita tener nuevos instrumentos y herramientas que le ayuden en su cometido, sino también necesita un modelo conceptual que enmarque este nuevo rol que su institución pública está asumiendo. Para que las interrelaciones que él y su institución establezcan, se entiendan por la totalidad de actores, y se realicen dentro de los principios de legalidad, equidad, imparcialidad e igualdad de cualquier intervención pública, es necesario conceptualizar este nuevo papel de las instituciones públicas.

Echebarría (2000) reivindicaba "la relevancia y la utilidad de la vieja categoría de la reforma administrativa" para entender las transformaciones que ha sufrido el Estado contemporáneo. Precisamente, la "mayoría de edad" de la reforma administrativa era defendida por Caiden (1991). Sin embargo, esta expresión fue desplazada por la fuerza del concepto de la "nueva gestión pública" (Dunleavy y Hood, 1994). La aproximación al Estado relacional va más allá de esta corriente de la "nueva gestión pública". No se trata sólo del desarrollo de la dimensión ejecutiva del *management* público y la introducción de mecanismos de mercado, sino que el Estado relacional pretende dar una nueva lógica al rol del Estado y sus funciones. De hecho, desde la nueva gestión pública se han visto estas carencias y se han acuñado conceptos como "whole-of-government" (Christensen y Lægveid, 2007) o "collaborative public management" (Agranoff, 2006; McGuire, 2006).

En este mismo sentido, Spicer (2004) llama la atención sobre la importancia de una aproximación más filosófica e histórica de la investigación sobre las administraciones públicas, algo que el autor sugiere que no han hecho los teóricos de la "nueva gestión pública" dada la tradición que los inspira. De hecho, el concepto de Estado viene más de la tradición alemana, de Marx y Weber, que de la anglo-americana. Y es esta última tradición la que ha dominado en la literatura de gestión y gobierno público en las tres últimas décadas.

El rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente; y, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de administración pública.

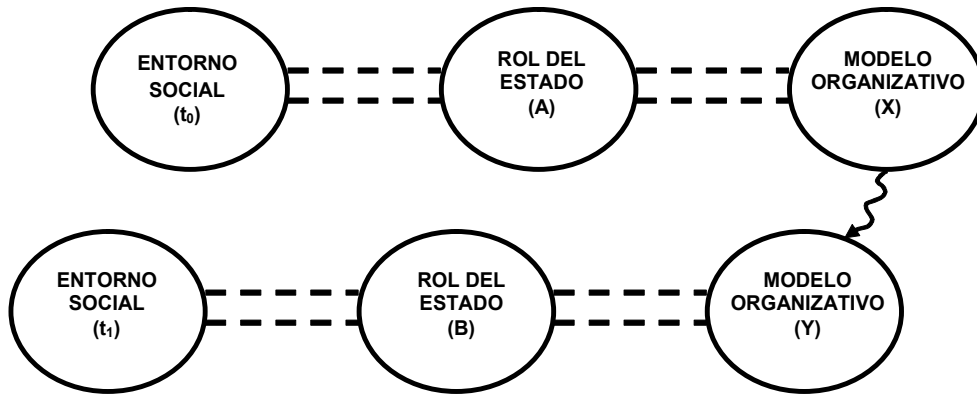
Es verdad que tratar de ponerse de acuerdo en cómo denominar el nuevo Estado que ha ido emergiendo en los últimos treinta años no es una cuestión baladí. En cada parte del mundo encontraremos diferentes matices. Schedler y Proeller (2007) señalan que la mayoría de los académicos que investigan sobre administración y gestión pública coincidirían en que "hay una conexión entre la cultura de un país o región, y la forma que la gestión en la administración pública está estructurada y trabaja". Como analizaremos en el artículo, hay diferentes paradigmas para aproximarse al rol del Estado del siglo XXI, todos muy influenciados por la cultura de la administración pública de sus actores.

Ahora bien, en la literatura encontramos ya esfuerzos muy importantes en la dirección que apuntamos. Bresser Pereira (2004) y Bresser Pereira y Cunill (1998) han hecho aportaciones fundamentales en esta senda, muy en la línea de lo que empezamos a desarrollar a mitad de los 90 (Mendoza, 1991 y 1995; Vernis, 1996 y 2000). Dice Bresser Pereira (2004): "un nuevo Estado social-liberal y republicano está emergiendo como respuesta a los retos que plantea la globalización y la crisis del Estado social-democrático". Otros, como Pierre y Peters (2000), señalan que mientras en los análisis anteriores el Estado era el actor central, en los nuevos la relación Estado-sociedad es el *focus*. Kooiman (2003) acuñó la idea de "gobernanza interactiva" para referirse a la diversidad y las dinámicas de las interacciones que se producen al gobernar las sociedades contemporáneas. Anteriormente, el mismo autor había puesto la atención en la idea de "interacciones con un carácter co-público-privado, enfrente de una perspectiva gubernamental de hacerlo solo" (1993).

Nuestra tesis central (tal como muestra la Figura 1) consiste en que el rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente; y que, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de administración pública.

Esta perspectiva de análisis pone de manifiesto que difícilmente podremos llegar a comprender la lógica de las transformaciones del sector público si sólo nos centramos en los cambios que se están produciendo en su configuración organizativa. Por el contrario, comprender dicha lógica exigirá, en nuestra opinión, incorporar al análisis los cambios económicos, sociales y políticos más significativos y establecer cómo éstos afectan al rol que el Estado desempeña en las sociedades desarrolladas.

Figura 1
Relación entorno social, rol del Estado y modelo organizativo



Naturalmente, la evolución del Estado del bienestar no fue lineal; se construyó sobre los modelos de Estado anteriores: el Estado absolutista y el Estado liberal. Al mismo tiempo, su evolución fue diferente en cada país, adoptando diferentes modalidades dependiendo de la historia, el entorno, etc. Lo mismo ha sucedido en el Estado relacional.

Este artículo tratará, en primer lugar, de dar algunas claves para comprender la llamada "crisis" del Estado del bienestar. A continuación nos aproximaremos a las diferentes formas en que se ha tratado de conceptualizar el "nuevo" Estado del siglo XXI, para, a continuación, presentar el modelo del Estado relacional que se basa en la corresponsabilidad y el emprendurismo. Por último, presentaremos lo que consideramos son los grandes desafíos que existen para construir un Estado y una administración pública relacionales.

1. El sector público hoy: algunas claves para comprender la "crisis" del Estado del bienestar

Al directivo público de nuestra historia, Toni Serra, le enseñaron en un curso de gestión pública aquella máxima que puso de moda el vicepresidente norteamericano Al Gore (1993): "hacer más con menos". Serra no sabe si esto es consecuencia de la llamada "crisis" del Estado del bienestar o de la necesidad de los académicos de inventar cada día nuevos conceptos. A Serra lo que realmente le preocupa es que, con el poco presupuesto asignado a su departamento,

Las auténticas causas de la crisis del Estado del bienestar están relacionadas con la manera en que históricamente se ha construido y con la nueva realidad económica internacional, siendo la incapacidad financiera del Estado el resultado o expresión de las mismas.

tiene que hacer verdaderos "milagros" para atender las necesidades mínimas de las personas mayores de su ciudad, y en un ambiente contrario a la gestión pública. Si atendemos a los resultados de los últimos años del Edelman Trust Barometer (2005 y 2007), Serra tiene motivos para preocuparse. La confianza de los 1.500 líderes de opinión que conforman la encuesta deja a las administraciones públicas como las instituciones que les merecen menos confianza, por detrás de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación.

En definitiva, para muchos de los ciudadanos y de los medios de comunicación occidentales, el modelo del Estado del bienestar entró en "crisis" a principios de los ochenta por la sencilla razón de que no podíamos pagarlo. En nuestra opinión, las auténticas causas de la crisis están relacionadas con la manera en que históricamente se ha construido el Estado del bienestar y con la nueva realidad económica internacional, siendo la incapacidad financiera del Estado el resultado o expresión de las mismas. Pasemos, pues, al análisis de dichas causas (Mendoza, 1995).

El Estado del bienestar nace como un Estado intervencionista. La radical separación entre Estado y sociedad propugnada por el Estado liberal será fuertemente cuestionada. En primer lugar, porque el supuesto automatismo regulador de la economía en que se basaba el sistema liberal demostró reiteradamente su incapacidad para evitar que se produjeran graves crisis económicas, siempre acompañadas de elevados costes sociales. Y en segundo lugar, porque la democratización de las instituciones representativas comportó la exigencia de que la igualdad formal ante la ley tuviera una plena efectividad social y económica.

Tras la Segunda Guerra Mundial se produce, tanto en el plano de los valores colectivos como en el de las ideas, un refuerzo de la legitimidad de la intervención del Estado en la sociedad. Por una parte, se produce un amplio consenso social en torno a la idea de que es preciso avanzar hacia una sociedad más justa y de que corresponde al Estado garantizar una distribución más equitativa de los bienes económicos y culturales, universalizando el acceso a los mismos. Por otra, el éxito de las políticas keynesianas, que consiguen vencer uno de los grandes males del sistema capitalista -las crisis cíclicas de la economía-, tendrá, en el plano de las ideas, un efecto legitimador de la bondad de la intervención pública. Efecto que se verá reforzado, a lo largo de los años 50, por los trabajos de

economistas que, como Paul Samuelson, demostrarán la existencia de "fallos del mercado", poniendo de manifiesto que sus mecanismos no son capaces de producir los "bienes públicos" de carácter colectivo que toda sociedad precisa para su desarrollo. Como resultado de todo ello, el Estado dejará de limitarse a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado y pasará a regular, de manera decisiva, el sistema social.

Si pasamos a considerar la manera en que se ha construido el Estado del bienestar, podemos constatar que ésta ha sido guiada por una serie de *premisas*, por lo general implícitas, que han condicionado poderosamente la práctica política y administrativa. En primer lugar, se ha mantenido la separación de los ámbitos público y privado, que asumen responsabilidades diferentes, si bien a diferencia del Estado liberal no se ha tratado de una separación estricta, puesto que se otorga una clara primacía al Estado. En esta concepción, lo "público", entendido como la búsqueda del interés general, se considera patrimonio exclusivo del Estado.

La segunda premisa ha sido la creencia, mantenida durante mucho tiempo, en la bondad intrínseca de la intervención pública y en la capacidad del Estado para resolver por sí solo los diferentes problemas sociales. El Estado del bienestar se ha presentado ante la sociedad como un Estado omnipotente, conocedor de los problemas y de sus soluciones, que asume la responsabilidad de resolver prácticamente la totalidad de los problemas sociales, los *que hace suyos*. No es de extrañar, pues, que la autosuficiencia y el paternalismo sean notas que se hayan asociado con el Estado del bienestar, al que significativamente también se ha llamado Estado Providencia.

La tercera premisa consiste en la convicción de que la producción directa por el Estado era y sigue siendo la mejor garantía y la manera más adecuada de hacer llegar a todos los ciudadanos los bienes considerados socialmente "preferentes" (como la sanidad, la educación o la cultura). Así, en la mayoría de los países europeos, plantear la provisión de un determinado servicio público ha significado de manera automática que su prestación debía ser realizada por una organización pública. Conviene subrayar que detrás de esta opción político-organizativa, que ha comportado un fuerte crecimiento del empleo público, se esconde una clara desconfianza hacia la sociedad civil y el mundo empresarial, a los que, por lo general, no se reconoce la motivación o la capacidad suficientes para participar en la prestación de los servicios públicos.

La consecuencia que se deriva de las premisas anteriores es que la *única* manera de dar respuesta a unas necesidades sociales siempre crecientes no será otra que disponiendo de más y más recursos públicos. Como recientemente denunciaba el economista y profesor español Fuentes Quintana, para muchos de nuestros políticos "gobernar es gastar". Es decir, creer que la capacidad de gobierno depende directa y proporcionalmente del presupuesto del que se dispone.

No nos debe extrañar, pues, que bajo la presión social se haya producido una dinámica de *expansión permanente* del sector público que ha ido acumulando sin cesar nuevas responsabilidades y tareas, lo que se ha traducido en un significativo aumento de la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto (PIB). En el caso español, la financiación de este fuerte crecimiento del gasto público (que en 1975 equivalía al 25% del PIB, y en 1995 alcanzó el 49%) se ha realizado, al igual que en otros países europeos, mediante un sostenido y significativo aumento de la presión fiscal, combinado con el recurso continuado al déficit público, lo que ha comportado un fuerte crecimiento de la deuda pública.

Esta construcción acumulativa e incrementalista del Estado del bienestar sólo es viable financieramente y soportable socialmente en un contexto de crecimiento económico sostenido. De hecho, hasta los años 70, el eje de la política económica de los gobiernos socialdemócratas europeos fue favorecer las políticas de crecimiento y de plena ocupación. Sólo así se podían aplicar políticas fuertemente redistributivas que permitiesen aumentar el nivel de bienestar del conjunto de la sociedad, y en especial de sus capas más débiles.

Las premisas con las que se ha procedido a construir el Estado del bienestar en muchos países europeos presentan serias limitaciones que a lo largo de la década de los 80 se han hecho patentes, limitaciones que han acabado provocando la *crisis* del modelo. Estas limitaciones se traducen en un doble cuestionamiento del Estado del bienestar: por una parte, a su viabilidad económica y, por otra, a su eficacia social.

En cuanto a la primera cuestión, la viabilidad económica del Estado del bienestar, quisiéramos resaltar dos hechos que consideramos fundamentales. En primer lugar, el incremento de la presión fiscal tiene un límite, más allá del cual se corre el riesgo de ruptura del *pacto social* que subyace al Estado del bienestar (las clases medias y altas aceptan una presión fiscal significativa a cambio de que el Estado garantice la estabilidad social). El denominado "malestar

La internacionalización de la economía constituye un hecho determinante que pone en entredicho el incrementalismo característico del Estado del bienestar. La internacionalización significa que los niveles de bienestar de una sociedad pasan a depender de la capacidad de su economía para competir en los mercados internacionales.

fiscal" que desde hace años y de manera creciente sienten las clases medias en las democracias avanzadas constituye una poderosa señal de que el gasto público no puede seguir creciendo indefinidamente.

En segundo lugar, la internacionalización de la economía constituye un hecho determinante que pone en entredicho, de una manera radical, el incrementalismo característico del Estado del bienestar. La internacionalización tiene un significado muy concreto: los niveles de bienestar de una sociedad pasan a depender de manera creciente de la capacidad de su economía para competir en los mercados internacionales. En este nuevo contexto, la actuación de los poderes públicos constituye un factor de primer orden en la determinación tanto del nivel de competitividad externa de la producción de un país como del grado de atractivo que éste ofrece a las empresas internacionales para que se localicen en su territorio.

Presionados por esta nueva realidad, los gobiernos se han visto obligados a reorientar las prioridades de la política económica y a redimensionar el sector público. Así, se produce una renuncia al empleo de políticas artificiales de crecimiento y creación de empleo a corto plazo, que son reemplazadas por políticas orientadas al mantenimiento y mejora de la competitividad, cuyos efectos sobre el crecimiento y el empleo tardan más en producirse pero son más duraderos. En el caso europeo, hemos de tener presentes las exigencias derivadas de la Unión Económica y Monetaria, que comportan un estricto control del déficit y del endeudamiento público de períodos anteriores. El caso español es ilustrativo de este cambio de tendencia. Así, mientras que en 1995 el gasto público alcanzó el 45% del PIB, en el año 2004 se situó en el 39% del PIB.

En cuanto a la segunda cuestión, la relativa a la eficacia social, subrayaremos tres críticas que afectan de manera muy directa a las propias bases de legitimidad del Estado del bienestar, es decir, a su capacidad para producir resultados que incrementen el nivel de bienestar de una sociedad. En el Estado de bienestar, las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, el principio de legalidad y la regularidad procedimental, ya no serán suficientes por sí mismas. Para legitimar su actuación ante la sociedad, el Estado del bienestar deberá ser capaz de integrar el principio de legalidad con los principios de eficacia y eficiencia (Mendoza, 1995).

El primer aspecto a considerar, tal como ha puesto de manifiesto la OCDE, es la baja *receptividad* que las organizaciones públicas exhiben ante las demandas de los ciudadanos, y que explica la

amplia insatisfacción social existente en la mayoría de los países desarrollados ante el funcionamiento de los servicios públicos. La OCDE (1988), en su conocido informe *La Administración al servicio del público*, identifica las cuatro características que definen una Administración *receptiva*: a) que sea comprensible, b) que responda a las necesidades reales de los ciudadanos considerándoles como *clientes* de la Administración, c) que sea accesible, y d) que estimule una participación activa.

Esta situación ya había sido diagnosticada muchos años antes por la teoría de la elección pública (*public choice*), que tanta influencia política y científica ha tenido en la última década. Autores como Buchanan, Tullock o Niskanen pusieron de manifiesto en los años 70 que las organizaciones públicas, al carecer de los incentivos y las sanciones que proporciona el mercado, no se sienten estimuladas a mejorar la calidad de los servicios que prestan ni a incorporar la perspectiva de los *clientes* en sus procesos decisionales y productivos. Además, al carecer de presiones competitivas, éstas tienden a expandirse sin control, en el único beneficio de sus propios miembros. En resumen, estos autores elaboran una teoría de los "fallos del gobierno" -en contraposición a la teoría de los "fallos del mercado"- que cuestiona abiertamente la supuesta bondad intrínseca de la intervención pública y la capacidad de las organizaciones públicas para prestar eficaz y eficientemente los servicios públicos.

Un segundo elemento de crítica a la eficacia del Estado del bienestar es el que señala la *desresponsabilización* que éste crea en la sociedad. Fenómeno que se hace más ostensible en el ámbito de las políticas sociales dirigidas a los segmentos más débiles de la sociedad. Así, se denuncia el hecho de que estas políticas, en ocasiones, desincentivan a los individuos a tomar la iniciativa en la solución a sus propios problemas (que se espera se resuelvan desde el Estado) a la par que incrementan la dependencia de la sociedad respecto del Estado.

Por último, la persistencia crónica de muchos problemas sociales (como, por ejemplo, la falta de vivienda a precios asequibles, el deterioro medioambiental o la inseguridad ciudadana) muestra la impotencia del Estado, que se ve incapaz de resolverlos por sí solo, defraudando ampliamente las expectativas de la sociedad, que él mismo había creado.

En síntesis, la "crisis" del Estado del bienestar está estrechamente relacionada con las premisas que históricamente han guiado su construcción. Si queremos preservar sus valores y la noción

La "crisis" del Estado del bienestar está estrechamente relacionada con las premisas que históricamente han guiado su construcción. Si queremos preservar sus valores y la noción misma de una *sociedad de bienestar*, deberemos realizar un masivo esfuerzo de innovación social que permita la "reinvención" de la administración pública y de la manera de gobernar.

misma de una *sociedad de bienestar*, deberemos realizar un masivo esfuerzo de innovación social que permita la "reinvención" de la administración pública y de la manera de gobernar.

2. Diferentes aproximaciones conceptuales al "nuevo" Estado del siglo XXI

El gestor público de nuestra historia, Toni Serra, va más allá de lo que Beveridge consideraba que era la función del Estado del bienestar, esto es, combatir a los "cinco gigantes": la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la desocupación (Bentley y Wilsdon, 2003; Giddens, 2007). La perspectiva de Beveridge ya no sirve en el siglo XXI, y seguramente es necesario hablar de bienestar en sentido "positivo" (Giddens, 2007). Serra está preocupado en cómo desde un ayuntamiento se puede co-crear este bienestar positivo con los interesados, y para ello está convencido que necesita la colaboración de otras organizaciones públicas y privadas. La administración pública de nuestro directivo público desborda las fronteras tradicionales de lo que conocemos como Estado del bienestar.

No es que haya consenso en buscar un nuevo nombre para el rol que ejerce el Estado en el siglo XXI. Para algunos autores ya les está bien seguir utilizando la terminología de Estado del bienestar, y a partir de aquí tratan de analizar los ajustes que hay que hacer al modelo (Esping-Andersen y otros, 2002; Glennerster, 1999). Modelo o modelos, porque desde el clásico trabajo de Esping-Andersen (1990) ya nadie se atreve a hablar de una única forma del Estado del bienestar. Además, a los tres modelos de Esping-Andersen se le ha añadido el modelo mediterráneo (Ferrera, 1995). Algunos, como Hemerijck (2002), sostienen que la pregunta no es qué nueva organización del bienestar es necesaria, sino "qué políticas son posibles y justas" dadas las diferencias entre los modelos de bienestar existentes.

Hay una serie de autores que precisamente con la crisis del Estado del bienestar comenzaron a investigar en profundidad el nuevo rol de las administraciones públicas y la relación entre lo público y lo privado. Investigadores anglosajones empezaron a hablar de la economía mixta (Austin y Hasenfeld, 1985), partenariados público-privados (Kramer y Grossman, 1987), el Estado en la sombra (Wolch, 1990), los cuasimercados (Le Grand, 1991) o el Estado subcontratista (Smith y Lipsky, 1993). Estos primeros investigadores no buscaban una nueva conceptualización del Estado, sino más bien analizar

sus nuevas formas de actuar, más cercanas al mercado, por lo que algunos hablaron de la "privatización del Estado" (Savas, 2000). La mayoría de estos análisis estaban enfocados en la relación entre administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

También ha existido una parte de la academia que se ha dedicado a estudiar la relación entre las administraciones públicas y las empresas, lo que se conoce en el mundo anglosajón como la "*business government relations*". Los trabajos pioneros de Keohane y Nye (1972) introdujeron los conceptos de relaciones y actores transnacionales. Desde entonces, las empresas multinacionales han crecido en poder e influencia, y su relación con los Estados es también determinante para entender el nuevo rol que estos han de asumir en el siglo XXI (Donahue y Nye, 2002).

Para simplificar y no desbordar al lector con las abundantes nominaciones existentes, hemos agrupado las aproximaciones conceptuales en cuatro paradigmas. Cuando escribimos la primera versión del Estado relacional (Mendoza, 1991), estos paradigmas aún estaban emergiendo.

El paradigma de la "facilitación"

Seguramente una de las denominaciones que ha tenido más éxito ha sido la del "Estado facilitador" ("the enabling State") (Gilbert, 1989, 2002 y 2005). Gilbert resume como la característica más importante del Estado del bienestar "el énfasis en el acceso universal a beneficios públicos proveídos por el Estado, que ofrecen a la ciudadanía una fuerte protección de derechos sociales y laborales". La característica del Estado facilitador, en cambio, es que "enfatisa una aproximación orientada al mercado que se centra en los beneficios que promueve la participación en el trabajo y la responsabilidad individual". Gilbert ha enfatizado la orientación al mercado del Estado facilitador dando importancia a la subcontratación de servicios, los tickets (*vouchers*) o efectivo (*cash*), la introducción del pago por servicio (*fee for service*), incentivos fiscales e introducción de legislación específica para evitar el incremento continuado del gasto público. En definitiva, un Estado cuyo rol es "proveer de una protección social a través de un apoyo público a responsabilidades privadas" (Gilbert, 2005).

El británico A. Giddens (2007: 134) prefiere hablar de un "Estado garante" que "trata de influir en los resultados para favorecer el interés público o incluso, en ocasiones, para garantizarlos", frente

a un Estado facilitador que "emplea la inversión social en la medida de lo posible para ayudar a que las personas se ayuden a sí mismas". A diferencia de la aproximación más norteamericana de Gilbert, Giddens, desde Europa, reivindica un Estado que trata de empoderar a la ciudadanía, pero que también proporciona un marco de garantías, como por ejemplo un salario mínimo. Para Giddens, los servicios públicos deberían ser "tan receptivos" a las necesidades de aquellos y aquellas a quienes sirven como lo son las empresas privadas.

En esta misma dirección podríamos incluir las propuestas de Field (1996) acerca del "*stakeholder welfare State*", y de Lind (1992) y Weiss (1997) respecto del "*catalytic State*".

El paradigma de la "adaptación"

Una aproximación interesante, muy desde la práctica, es la de Bentley y Wilsdon (2003), quienes han conceptualizado lo que denominan el "Estado adaptativo". Un Estado que tiene que ofrecer mayor flexibilidad para satisfacer las necesidades individuales de las personas y que, siguiendo a Moore (1995), se tiene que preocupar de nuevas formas de crear valor público. Para Bentley y Wilsdon esto significa trabajar intraorganizacionalmente en las administraciones públicas, e interorganizacionalmente con otros actores privados. Introducen también la idea de la "personalización universal", donde las administraciones públicas han de conseguir adaptar su apoyo a cada una de las necesidades y potencialidades de las personas. Para estos autores, la pregunta relevante a hacerse es: ¿cómo el sistema en su totalidad puede ser más que la suma de sus partes?

Es verdad que hay otros autores que han profundizado también en estas ideas. Por ejemplo, Pierre y Peters (2000) reflexionan sobre la necesidad de un nuevo modelo de intercambio entre el Estado y su entorno, y para ello citan la necesidad de que exista la capacidad del Estado para un "proceso institucional de aprendizaje continuo" y de "capacidad de adaptación".

Cercana a la idea de adaptación es la idea de "Estado activo". F. Vandenbroucke (2002) explica que el gobierno belga acuñó en 1999 la expresión "Estado del bienestar activo" para reflejar tres ideas centrales: 1) un Estado de gente activa, que permite a todo el mundo participar en la vida económica y social; 2) un Estado que provee atención a los que no pueden participar activamente; y 3) un "Estado inteligentemente activo", refiriéndose a la forma en la que un gobierno tiene que manejar su política social.

Este pensamiento de una sociedad activa también la encontramos en "la tercera vía", de Blair (1998): "las personas prosperarán mejor, con una sociedad activa y fuerte, donde sus miembros son conscientes de que tienen deberes hacia los otros como también para con ellos mismos". Ideas que han desplegado Etzioni (1968 y 1998) y el propio Giddens (1994 y 1998).

El paradigma de la "gobernanza"

En la última década ha aparecido con fuerza en el escenario de la gestión pública el concepto de gobernanza. Uno de los elementos iniciales de esta discusión fue el libro coordinado por Kooiman (1993) "Modern Governance: New Government-Society Interactions". Cuesta encontrar una definición generalizada del término, que hasta hace poco se utilizaba para acepciones bien diferentes, y que sea fácilmente comprensible. Para el propósito de este artículo, nos interesa la gobernanza que pone al Estado en el centro (Pierre y Peters, 2000), siendo conscientes que el concepto desborda el ámbito tradicional de la gestión pública.

Kooiman (2003) define la gobernanza como todas "las concepciones teóricas de gobernar", y define gobernar como la totalidad de las interacciones públicas y privadas "dedicadas a solucionar problemas y crear oportunidades sociales". Sitúa su perspectiva en lo que llama "gobernanza interactiva". Aguilar (2008) define la gobernanza como "la acción de gobernar del gobierno"; la que realiza el gobierno para fines de dirección de la sociedad, que sin duda puede producir decisiones erróneas que ocasionan daños y costes. Esta perspectiva está pues interesada en el proceso de gobernar, y se pregunta sobre las reglas, las actividades, actores, resultados, etc. No está centrada en el rol del Estado moderno.

Para nuestra reflexión acerca del Estado relacional hay aspectos interesantes en esta perspectiva, donde un Estado "fuerte" no es algo que se deriva de una constitución, sino que pasa a ser algo "contextual y emprendedor" (Pierre y Peters, 2000). Las aproximaciones de la gobernanza que nos interesan son aquellas en las que el fortalecimiento institucional del Estado cobra nuevos bríos, y donde no sólo se mira el Estado hacia fuera, sino también hacia adentro.

El paradigma "republicano"

Bresser Pereira (2004) ha acuñado el término de "Estado republicano" para referirse al Estado que ha ido surgiendo en las últimas décadas.

Un Estado que, según el autor, combina los aspectos positivos del liberalismo y el socialismo. En parte social porque continúa protegiendo los derechos sociales de las personas, y en parte liberal porque protege la libertad individual y utiliza más el mercado. Sostiene que "el Estado republicano es un régimen que está formado por ciudadanos comprometidos que participan con los políticos y los gestores públicos en gobernar".

Este autor nos recuerda que el Estado es el único que tiene poder fuera de sí mismo, y este poder tiene asociado una serie de actividades que son exclusivas del Estado. Construye Bresser Pereira sobre sus trabajos anteriores, y presenta el Estado republicano conformado por tres categorías de actividades que les son exclusivas: 1) aquellas que son monopolio del Estado, como la definición de leyes, políticas públicas, políticas impositivas, mantenimiento del orden, etc.; 2) aquellas que no son monopolio, como la educación, salud, bienestar, medio ambiente, etc., aunque sí son exclusivas del Estado las políticas públicas en estas áreas; 3) por último, también es una actividad exclusiva del Estado la política económica (1998 y 2004). En resumen, el Estado republicano nos presenta un modelo de Estado social-liberal fruto de la evolución del Estado del bienestar, y con el que nuestra propuesta de Estado relacional guarda muchas similitudes, como enseguida veremos.

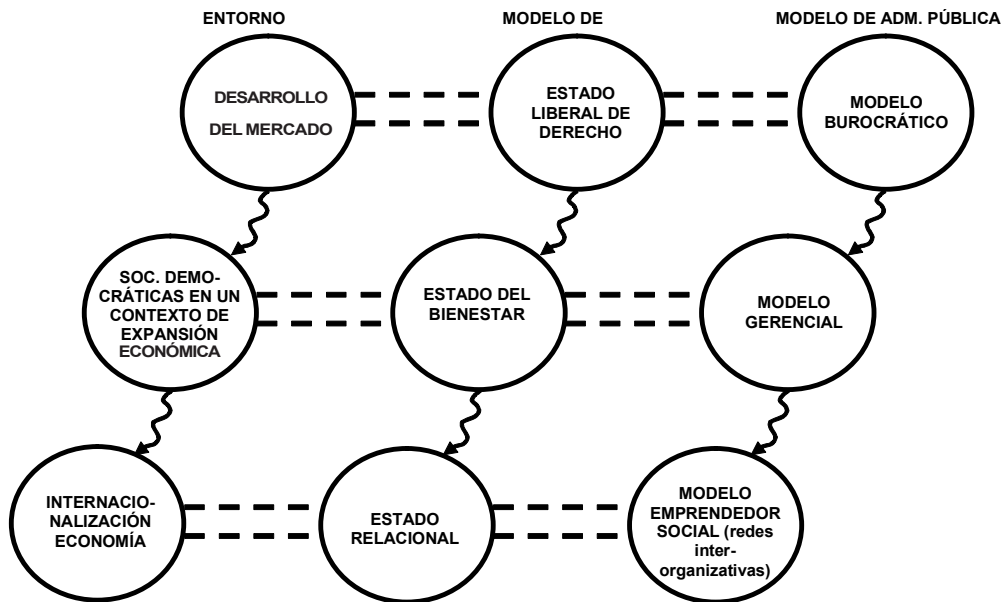
3. La búsqueda de un nuevo rol del Estado en las sociedades avanzadas: el Estado relacional como propuesta

Al principio del artículo, la introducción de un gestor público lidiando con una serie de problemas relacionales era para tratar de dar la máxima relevancia a la idea de tener un constructo de Estado compartido socialmente. Si la imagen generalizada es que el modelo del Estado de bienestar no sirve a la sociedad en su conjunto ni al gestor público de nuestro ejemplo, necesitamos de un nuevo constructo que les permita atacar los retos de la sociedad contemporánea de una forma adecuada (ver Figura 2).

En la actualidad asistimos a un intenso debate acerca de cuál debe ser el rol del Estado en las democracias avanzadas, debate que va mucho más allá de la cuestión del tamaño del sector público. Asimismo, nos encontramos en un período de intensa experimentación y búsqueda de *nuevas* maneras de dar respuesta a las necesidades y problemas sociales. Ya sea en el plano del discurso o en el

del terreno de la acción, la búsqueda de un *nuevo* reparto de tareas y responsabilidades entre Estado y sociedad, distinto al del Estado del bienestar, aparece como el núcleo central de la cuestión.

Figura 2
Relación entorno social, modelo de Estado y modelo de administración pública



El modelo del Estado relacional constituye una propuesta en esa dirección. Las innovaciones más significativas que se han producido en el ámbito de la gestión y las políticas públicas en las últimas décadas, especialmente aquellas que *rompen* con las premisas que han guiado la construcción del Estado del bienestar y tratan de superar sus limitaciones, constituyen el marco de referencia desde el que se formulan los contenidos del Estado relacional. Los diferentes paradigmas que hemos analizado en el apartado anterior han avanzado también en la dirección que proponemos.

Todo modelo es una versión simplificada e idealizada de la realidad; el del Estado relacional también lo es, con una particularidad: intenta explicar una realidad emergente, una realidad que, todavía hoy, sólo existe parcialmente y que, en gran parte, es sólo promesa de futuro. No es preciso, pues, insistir al lector que no se halla ante

La premisa de partida del Estado relacional es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente.

un modelo cerrado y acabado, sino ante una propuesta abierta que intenta estimular la reflexión y el debate.

La premisa de partida del Estado relacional es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente. Como afirma Crozier (1987), "el Estado moderno es un Estado modesto" que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad. La dicotomía público-privado ha llevado, históricamente, a identificar lo público con el Estado y lo privado con la sociedad civil. Sin embargo, ya existen diversos intentos de acabar con esta simplificación y defender que "el Estado es necesario, pero no el lugar sagrado monopolizador de lo universal, que lo público no se identifica con lo político y que la sociedad civil encierra de hecho y de derecho un fuerte potencial de universalismo y solidaridad" (Cortina, 1993: 150). Por tanto, es importante no asumir que un Estado fuerte supone una sociedad civil débil y, viceversa, que una sociedad civil fuerte supone un Estado débil. El corolario es la necesidad de estimular a los ciudadanos y a los diferentes colectivos a participar en la resolución de aquellos problemas sociales en los que están implicados de manera más directa. Algunos ejemplos lo ilustran con claridad.

Nadie cuestiona hoy en día que en la solución al problema del "fracaso escolar" las familias juegan un papel decisivo. Lo mismo sucede en la lucha contra la contaminación ambiental, en la que se considera imprescindible la toma de conciencia y el cambio de comportamientos de toda la sociedad. O en la cuestión de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades, en donde cambios como el modelo de "policía comunitaria" ponen de manifiesto la importancia de que la propia comunidad asuma un rol activo en un tema que tan directamente le afecta.

Los ejemplos anteriores ponen de relieve que la resolución de estos y otros muchos problemas sociales requiere que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde y en la que el Estado difícilmente podrá sustituirle. En este sentido, el Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la *corresponsabilidad*, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.

El término *corresponsabilidad* comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes; en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución; y, en tercer lugar,

El Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la *corresponsabilidad*, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.

la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes. Plantear la relación entre Estado y sociedad en términos de corresponsabilidad significa, pues, abandonar la desconfianza propia hacia el Estado del bienestar y sustituirla por una actitud decidida de diálogo y cooperación. Por eso, en el Estado relacional los intereses colectivos dejan de ser considerados como patrimonio exclusivo del Estado, y la participación de la sociedad -principalmente a través de las asociaciones y las organizaciones de finalidad no lucrativa- se convierte en algo no sólo deseable sino también legítimo.

En un contexto pluralista, en el que el control jerárquico no es posible y la contestación y la crítica son legítimas, lo que estimula a la sociedad civil a colaborar con el Estado es el *grado de coincidencia en los objetivos* de una determinada política pública y en la manera de implementarla. Colaboración que se plasma en *proyectos comunes*, en los que ambas partes acuerdan los objetivos a alcanzar, aportan recursos para ello y, como consecuencia, asumen la corresponsabilidad por los resultados.

Un aspecto importante de esta *nueva* articulación, en clave de corresponsabilidad, entre los sectores público y privado es que el protagonismo corresponde a las necesidades sociales. El criterio para asignar las tareas y las responsabilidades no se establece con base en la naturaleza pública o privada de las organizaciones participantes, sino con base en su capacidad para dar respuesta de la forma más adecuada y efectiva a una determinada necesidad social. Lo importante ya no es el *quién* lo hace sino el *resultado* que se consigue. En este sentido, el político y el gestor *relacional* prefieren, responsablemente, "perder" protagonismo institucional, es decir, prefieren hacer con otros o incluso que sólo hagan otros, si con ello se gana en *eficacia social*.

El *principio de subsidiariedad*, que se proclama en el tratado de Maastricht de manera limitada al ámbito público, se extiende en el Estado relacional a la sociedad civil. Con ello no se afirma la superioridad intrínseca de las organizaciones privadas frente a las públicas, ni lo contrario. Al abrir la posibilidad de que la sociedad civil y la iniciativa privada se incorporen a la satisfacción de las necesidades colectivas, el Estado relacional introduce también la *dimensión competitiva* en la relación entre los sectores público y privado. Cooperación y competencia dejan de ser aspectos excluyentes (como sucedía en el Estado del bienestar) y su integración pasa a afirmarse como condición necesaria para alcanzar la eficacia social.

La lógica *relacional* busca conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado. Desde esta perspectiva, la resolución de los problemas sociales no aparece necesariamente vinculada a la dinámica incrementalista del gasto público, típica del Estado del bienestar.

La emergencia de los "nuevos servicios públicos", resultado de los programas de reforma y modernización administrativa en el ámbito de los servicios personales y de manera muy destacada en el caso de la sanidad, es una prueba palpable de una nueva articulación entre los sectores público y privado que, en buena parte, obedece a una lógica *relacional*. La nota que caracteriza a los "nuevos servicios públicos" es el establecimiento de una *nueva* relación del Estado con los proveedores y con los usuarios.

La relación con los proveedores se ve modificada en un doble sentido como consecuencia de la separación de las funciones de provisión y de prestación de los servicios públicos. Por una parte, ello comporta la incorporación de organizaciones con finalidad no lucrativa y de la iniciativa privada. Y por otra, dicha incorporación va acompañada por la introducción de mecanismos concurrentes, lo que ha dado lugar a la creación de "cuasi-mercados", "mercados sociales" o "mercados planificados" en los que participan, teóricamente en pie de igualdad, tanto las organizaciones públicas como las privadas.

En relación con los usuarios se busca fortalecer su posición frente a los proveedores de los servicios públicos a objeto de aumentar el grado de respuesta a sus demandas individuales (*receptividad*). Entre las medidas más frecuentes que se han aplicado para conseguirlo encontramos, en primer lugar, la aplicación del *marketing* a los servicios públicos y la implantación de estrategias de calidad de servicio, ambas con un importante impacto ideológico, pues el ciudadano deja de ser contemplado como un *administrado* y pasa a considerarse como *cliente* de la Administración, reconociéndole el "derecho" a ejercer una mayor influencia. En segundo lugar, destacan las medidas orientadas a permitir la libre elección de prestación y que están relacionadas, aunque no siempre, con la introducción de mecanismos concurrentes en la prestación de los servicios públicos.

Debe subrayarse que en la *nueva* relación del Estado con los usuarios de los servicios públicos se parte de la premisa de que éstos son personas suficientemente maduras como para asumir un mayor protagonismo en la prestación y el control de dichos servicios. A través de su participación activa se espera conseguir no sólo un mayor grado de satisfacción sino también hacerles corresponsables por el resultado obtenido.

Tal como se ha expuesto a lo largo de este apartado, la lógica *relacional* busca conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos,

conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado. Desde esta perspectiva, la resolución de los problemas sociales no aparece *necesariamente* vinculada a la dinámica incrementalista del gasto público, típica del Estado del bienestar. Gobernar ya no es sinónimo de gastar, sino de capacidad de liderazgo y de consenso para movilizar los recursos, públicos y privados, existentes en una sociedad y dar así respuesta a las necesidades sociales.

El fomento del voluntariado social, la elaboración de planes estratégicos de ciudad y su empleo como foro de diálogo entre las distintas administraciones y los agentes económicos, la realización de campañas como "Barcelona, ponte guapa" que consiguieron movilizar importantes cifras de inversión privada en la rehabilitación de edificios y la mejora del paisaje urbano, las reformas del sistema sanitario realizadas en Cataluña y el País Vasco, las reformas de los centros históricos de muchas ciudades españolas, la promoción exterior de las pequeñas y medianas empresas, constituyen algunos ejemplos ilustrativos de *práctica relacional* que hace años se está dando en el caso español.

Todo ello configura un *protagonismo diferente* del Estado que, si bien aparece como un actor social más, está dotado de una dimensión específica y ocupa una posición privilegiada para asumir un rol de liderazgo y dinamización de la propia sociedad. El Estado relacional se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello representa (producción y difusión de información, corresponsabilización de la sociedad, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza *relacional* de su actividad en su principal atributo de identidad.

En este sentido, la legitimidad de la actuación del Estado relacional se basa no sólo en el requisito inexcusable de legalidad, sino en los principios de eficacia social y corresponsabilidad, lo que viene determinado por su capacidad de interlocución y de apertura a los intereses sociales, por su capacidad para asumir el liderazgo y obtener resultados a través de otras organizaciones, por su transparencia en la articulación de los ámbitos público y privado, y por su modestia en asumir que el protagonismo corresponde a los objetivos colectivos perseguidos.

El modelo organizativo (en sentido amplio) que corresponde al Estado relacional es, sin duda, el del *emprendedor social* capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas. El político

En el Estado relacional, la "organización-en-red" -basada en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance, y flexibilidad- aparece como el diseño organizativo más adecuado para articular la interrelación entre Estado y sociedad.

y el gestor *relacional* se caracterizan tanto por la búsqueda continua de oportunidades que permitan movilizar los recursos sociales, públicos y privados, como por promover la experimentación y la innovación social en la manera de dar respuesta a los problemas y necesidades sociales. En el Estado del bienestar, la responsabilidad de los directivos públicos se ciñe a la consecución de los objetivos establecidos para su organización a través de la optimización de los recursos *propios*. En esta concepción, el presupuesto aparece como un límite *absoluto* a la capacidad de incidencia de la Administración ante los problemas sociales. Es la versión directiva de la creencia política de que "gobernar es gastar".

En el Estado relacional, el *principio de eficacia social* redefine el concepto de gestión. La responsabilidad de los directivos públicos se contempla como la obtención de resultados a través del conjunto de organizaciones, públicas y privadas, que participan en un determinado sector de actuación de los poderes públicos. La *dimensión interorganizativa* aparece, así, como una de las notas fuertes de la concepción *relacional* de la gestión pública. Bajo esta perspectiva, el reto de la gestión consiste en conseguir el mayor *factor multiplicador* posible sobre el presupuesto propio. Lo que cuenta no son los resultados propios en sentido estricto (*outputs*) sino el impacto social conseguido (*outcomes*).

En el terreno de la configuración organizativa de la administración pública también se producen cambios significativos. En el Estado del bienestar, la *agencia o forma divisional* -basada en los criterios de especialización productiva, autonomía en la gestión y control por resultados, y consecución de economías de escala- se considera el diseño más adecuado para las organizaciones públicas cuya responsabilidad es la prestación de servicios. Mientras que en el Estado relacional, la "organización-en-red" (*network organization*) -basada en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance, y flexibilidad- aparece como el diseño organizativo más adecuado para articular la interrelación entre Estado y sociedad.

4. A modo de conclusión: el Estado relacional visto desde el presente

La superación de la "crisis" del Estado del bienestar y la construcción del Estado relacional representan un gran reto para el conjunto de la sociedad, cuyas dificultades no deben subestimarse. Nos gustaría

concluir formulando algunas reflexiones sobre la manera de avanzar hacia un Estado y una administración pública más *relacionales*¹.

Primera. La administración pública debe asumir su rol *relacional* de una manera activa y convencida. Sin embargo, debe evitarse el riesgo de "mitificar" la privatización y/o la sociedad civil, para no caer en el extremo de "la colaboración a toda costa".

La privatización en muchos países condujo muchas veces a la "sustitución" del Estado, dado que, en lugar de contribuir a incrementar las capacidades estatales, las disminuyó. Así, pues, en muchas partes del mundo se parte de una experiencia negativa en la asociación entre lo público y lo privado que hace que muchos directivos públicos y responsables políticos aborden el tema con precaución. Lo que se conoce como la "captura del Estado" (ver Hellman, Jones y Kaufmann, 2000 y 2002).

Basándose en la experiencia de colaboración público-privada acumulada en Estados Unidos desde los años setenta, autores como Lester Salamon han puesto de manifiesto la existencia de "fallos del sector no lucrativo" en la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, se destacan cuatro aspectos presentes en muchas de estas organizaciones: su *particularismo*, fruto de la focalización en problemas y grupos de población determinados; su *paternalismo*, debido a que la definición de las necesidades de la comunidad suele realizarse por los miembros de ésta con más recursos; su *amateurismo*, derivado de la dificultad de atraer buenos profesionales; y su *insuficiencia* para generar el volumen necesario de recursos para solucionar los problemas sociales.

Si a los "fallos del mercado" siguieron los "fallos del gobierno" y a éstos, los "fallos del sector no lucrativo", el reto será encontrar fórmulas que permitan articular la interacción entre Estado, sociedad civil y mercado aprovechando lo mejor de cada uno y evitando sus puntos débiles o deficiencias. No se trata, por lo tanto, de que las organizaciones no lucrativas y la iniciativa privada sustituyan a las organizaciones públicas, sino de que cooperen y se complementen.

Segunda. La incorporación de la sociedad civil y de la iniciativa privada en un sector concreto de actuación de los poderes públicos suscita una serie de cuestiones que deberían ser objeto de un detenido

¹ Para un tratamiento más detallado de las cuestiones que se presentan en este apartado, ver Mendoza (1991) y Vernis (1996 y 2000).

El Estado relacional presupone una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable. Asimismo, presupone una clase política con una significativa capacidad de liderazgo social y una administración pública con una fuerte capacidad de gestión estratégica y de operar sistemas descentralizados y pluralistas.

análisis: a) ¿en qué actividades existen mayores oportunidades para crear un "valor social añadido" mediante dicha incorporación?; b) ¿qué objetivos se quieren conseguir con la colaboración público-privada?; c) ¿qué tipo de relación público-privada se considera más adecuada?; d) ¿qué requisitos mínimos deberán cumplir las organizaciones privadas a las que se asignen tareas y responsabilidades públicas?, ¿qué mecanismos se seguirán para su selección?; y e) ¿cómo se va a gestionar la relación con las organizaciones privadas?

Nótese que las oportunidades presentes en cada caso concreto y los objetivos perseguidos determinarán la naturaleza de la relación público-privada. Por otra parte, las tres últimas cuestiones ponen de relieve la importancia de disponer de un marco institucional y de unas "reglas de juego" adecuadas que permitan una interacción efectiva entre los sectores público y privado.

Tercera. La propuesta del Estado relacional no está exenta de riesgos y limitaciones. El Estado relacional presupone una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable. Asimismo, presupone una clase política con una significativa capacidad de liderazgo social y una administración pública con una fuerte capacidad de gestión estratégica y de operar sistemas descentralizados y pluralistas.

No es difícil imaginar los problemas que pueden surgir si no se cumplen suficientemente dichos requisitos. Así, por ejemplo, la falta de transparencia en la relación público-privada puede conducir a la *patrimonialización* del Estado por poderosos intereses corporativos. O cómo, sin las necesarias capacidades estratégicas y operativas, la gestión de un sistema plural con múltiples decisores se convierte en una tarea imposible, que conduce a la ingobernabilidad.

Lo anterior subraya la especial responsabilidad que corresponde a la Administración en la creación del marco institucional y de los incentivos que estimulen tanto el desarrollo de los valores y actitudes sociales adecuados como el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para una efectiva relación público-privada.

Cuarta. El modelo de Estado relacional pone en el centro del debate el **fortalecimiento institucional de las administraciones públicas**, sobre todo de los elementos del modelo que realizan "actividades públicas". En líneas generales, las administraciones públicas necesitan fortalecerse institucionalmente para poder asociarse con garantías con otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, deben asegurarse de que estas asociaciones entre lo

público y lo privado refuercen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten.

En esta línea, cuando se introducen elementos de mercado, como la externalización, los partenariados público-privados, los "cuasi-mercados", etc., la decisión de si son apropiados o no se ha de tomar en cada caso. Pero también teniendo muy en cuenta **la gobernanza en el largo plazo** de la política pública afectada y de los intereses de la sociedad.

Quinta. Todos estos elementos y cambios que hemos comentado introducen con fuerza la necesidad de un **liderazgo relacional** y una **capacidad de emprendimiento social** en los directivos públicos. En definitiva, este nuevo contexto ya está exigiendo el establecimiento de liderazgo entre los directivos públicos con excelentes capacidades individuales técnicas, políticas y de gestión, que piensen y planeen colectivamente y que puedan trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas. En términos generales, se requerirá cada vez más *competencias de carácter relacional* (Longo, 2004).

En esta reflexión es importante no olvidar que la línea entre la gobernanza y la gestión pública no está nada clara. Esto provoca, entre otras cosas, que la gestión de las políticas públicas tenga en la actualidad **un perfil político mucho más alto**. Esto tiene naturalmente implicaciones muy importantes para la formación de los directivos públicos.

Sexta. Nos encontramos, pues, ante un doble reto de desarrollo organizativo e institucional. Preservar una *sociedad de bienestar* en el nuevo contexto de una economía mundializada constituye un enorme desafío que, además de profundos cambios en el sector público, requiere la implicación activa de todos los actores sociales. Nuestro gran reto colectivo es implantar e institucionalizar las innovaciones *necesarias*.

Bibliografía

Agranoff, R. (2006), "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 56-65.

Aguilar, L. F. (2008), "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas

- (Cuadernos de Liderazgo; N° 17).
- Austin, D. y Hasenfeld, Y. (1985), "A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services", en *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 21 N° 4, Arlington, pp. 351-364.
- Bentley, T. y Wilsdon, J. (eds.) (2003), *The Adaptive State: Strategies for Personalising the Public Realm*, London, Demos.
- Blair, A. (1998), *La tercera vía*, Barcelona, Ediciones El País-Aguilar.
- Bresser Pereira, L. (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press.
- Bresser Pereira, L. y Cunill, N. (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós, CLAD.
- Caiden, G. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2007), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 6, Washington, pp. 1059-1066.
- Cortina, A. (1993), *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos.
- Crozier, M. (1987), *État moderne, État modeste*, Paris, Fayard.
- Donahue, J. y Nye, J. (eds.) (2002), *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*, Cambridge, Brookings Institution Press.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", en *Public Money and Management*, Vol. 14 N° 3, Oxford, pp. 9-16.
- Echebarría, K. (2000), "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18, Caracas, pp. 77-96.
- Edelman UK (2005), Edelman Trust Barometer Research, London, Edelman UK.
- _____ (2007), Edelman Trust Barometer Research, London, Edelman UK.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ ... [et al] (2002), *Why We Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Etzioni, A. (1968), *The Active Society: a Theory of Societal and Political Processes*, New York, Free Press.
- _____ (1998), "Should We End Social Security? A Community Approach", en *Challenge*, Vol. 41 N° 5, White Plains, pp. 5-15.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; y Skocpol, T. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferrera, M. (1995), "Los Estados del bienestar del Sur en la Europa

- social", en *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*, S. Sarasa y L. Moreno (eds.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeya).
- Field, F. (1996), *How to Pay for the Future: Building a Stakeholder's Welfare*, London, Institute for Community Studies.
- Fukuyama, F. (2004), *La construcción del Estado: gobernanza y orden mundial en el siglo XXI*, México, Ediciones B.
- Fukuyama, F. y Marwah, S. (2000), "Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development", en *Journal of Democracy*, Vol. 11 N° 4, Baltimore, pp. 80-94.
- Giddens, A. (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- _____ (1998), *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- _____ (2006), "Europe: Teaching Us a Lesson", en *New Statesman*, London, September 25.
- _____ (2007), *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of Public Responsibility*, New York, Oxford University Press.
- _____ (2005), "The 'Enabling State?' from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls", Paris, OECD (OECD Social, Employment and Migration Working Papers; N° 26).
- Gilbert, N. y Gilbert, B. (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, New York, Oxford University Press.
- Glennerster, H. (1999), "Which Welfare States Are Most Likely to Survive?", en *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8 N° 1, Oxford, pp. 2-13.
- Gore, Al (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less. Report of the National Performance Review*, Washington, United States Government Printing Office.
- Hellman, J. S.; Jones, G.; y Kaufmann, D. (2000), "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2444).
- _____ (2002), "Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?", Washington, World Bank.
- Hemerijck, A. (2002), "The Self-Transformation of the European Social Model(s)", en *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen ...[et al], New York, Oxford University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (eds.) (1972), *Transnational Relations and*

- World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- _____ (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Sage.
- Kramer, R. y Grossman, B. (1987), "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies", en *Social Service Review*, N° 61, Chicago, pp. 32-55.
- Le Grand, J. (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", en *Economic Journal*, N° 101, London, pp. 1256-1267.
- Lind, M. (1992), "The Catalytic State", en *The National Interest*, N° 27, Washington, pp. 3-12.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós (Paidós Empresa; N° 102).
- Lozano, J. M. (2001), "L'empresa en la societat", en *IDEES*, 10.
- McGuire, M. (2006), "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 33-43.
- Mendoza, X. (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", en *Documentación Administrativa*, N° 223, Madrid, pp. 261-290.
- _____ (1991), "Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales", en *Público-privado y bienestar social*, Institut de Treball Social i Serveis Socials (ed.), Barcelona, INTRESS.
- _____ (1995), "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional", en *La sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la administración, usuarios y proveedores*, Rafael Bengoa (ed.), Madrid, Merck Sharp and Dohme.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE (1988), *La administración al servicio del público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2005), *Modernising Government: the Way Forward*, Paris, OCDE.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, London, Palgrave Macmillan.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Chatham House Publishers.
- Schedler, K. y Proeller, I. (2007), "Public Management as a Cultural Phenomenon: Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research", en *International Public Management Review*,

- Vol. 8 N° 1, St. Gallen, pp. 187-194.
- Smith, S. y Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.
- Spicer, M. (2004), "Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement", *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 3, Washington, pp. 353-362.
- Stivers, C. (1994), "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, Washington, pp. 364-369.
- Vandenbroucke, F. (2002), "Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe", en *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen ...[et al], New York, Oxford University Press.
- Vernis, A. (1996), *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales*, Barcelona, Centre d'Investigació, Formació i Assessorament; Diputació de Barcelona.
- _____ (2000), *Organizing Services to the Elderly*, Ann Arbor, New York University (UMI Dissertation Services).
- _____ ...[et al] (1998), *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Barcelona, Deusto.
- _____ (2006), *Nonprofit Organizations: Challenges and Collaboration*, London, Palgrave Macmillan.
- Weiss, Linda (1997), "Globalization and the Myth of the Powerless State", en *New Left Review*, N° 225, London, pp. 3-27.
- Wolch, J. (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center.