GERENCIA PÚBLICA, GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA Y NUEVA CONCEPCIÓN DEL ESTADO PARA LOS TIEMPOS POSTMODERNOS

PUBLIC MANAGEMENT, GOVERNABILITY, GOVERNANCE AND A NEW CONCEPTION OF THE STATE FOR POSTMODERN TIMES

Autora: Elsa Elena Mora Durán

RESUMEN

El presente ensayo es original de su autora. Es el producto de un proceso de investigación de tipo documental, desarrollado a partir de escritores seleccionados con base en su reconocida autoridad en los temas relacionados, como también publicaciones científicas recientes, cuyos enfoques son compatibles con los de la autora y sus criterios consistentes con la problemática estudiada, pero también con base en conocimientos previos, introspección, discernimiento, análisis y reflexiones personales. El objetivo de este ensayo es introducir una nueva concepción del Estado y la gerencia pública, más acorde con los tiempos postmodernos. Los modelos actuales tienen su base en concepciones teóricas, filosóficas y dominantes en los relativamente estables siglos XVII, XVII, XIX y XX. Tales modelos ya no son adecuados para el complejo siglo actual, caracterizado por cambios vertiginosos, altos niveles de incertidumbre y crisis constantes. Por lo tanto, la temática abordada es importante, necesaria, fundamental y pertinente para la gerencia en general, pero en particular para la gerencia pública.

Palabras clave: Gerencia pública, gobernabilidad, gobernanza, Estado, postmodernidad.

ABSTRACT

The present essay is original of its author. It is the product of an investigative process of documentary type, developed from authors selected based on their recognized authority in the related subjects, but also recent scientific publications, whose approaches are compatible with the author's and their

criteria consistent with the problematic under study, but also based on previous knowledge, introspection, discernment, analysis and personal reflections. The aim of this essay is to introduce a new concept of the State and public management, more in line with post-modern times. Current models have their basis in theoretical, philosophical and dominant conceptions in the relatively stable seventeenth, seventeenth, nineteenth and twentieth centuries. Such models are no longer suitable for the current complex century, characterized by dizzying changes, high levels of uncertainty and constant crises. Therefore, the issue addressed is important, necessary, fundamental and relevant for management in general, but in particular for public management.

Keywords: Public management, governability, governance, State, postmodernity.

Introducción

En el campo gerencial "estamos ante un salto cualitativo en el que la brecha entre el hoy y el ayer será cada vez más significativa" (Braidot, 2013:57). El reto crucial que tiene la gerencia pública actual es asumir las transformaciones que son requeridas y urgentes, a los fines de poder hacer frente a los diversos, complejos, cambiantes e inciertos escenarios, tanto a nivel nacional como mundial, para asegurar el cumplimiento de la misión del Estado.

Cabe precisar que, en tiempos convulsos, impredecibles, de continua intranquilidad y rápidos cambios, disponer y ejecutar las políticas públicas en solitario por parte de uno solo de los componentes del Estado no es lo más conveniente y a la larga resulta insostenible, más aún cuando la tendencia actual es hacia una interrelación equilibrada entre las esferas gubernamental, social, empresarial e institucional, en procura de mejores niveles de estabilidad, prosperidad y desarrollo.

Es por ello que, aunque desde los años '50 y hasta principios de los '80, en la mayoría de los llamados países en desarrollo prevaleció una concentración de poderes en el Ejecutivo, fuertes desequilibrios macroeconómicos en los años '80 condujeron a cuestionar las estrategias de desarrollo, obligando a los gobiernos a un retiro de las actividades económicas directas y a recurrir a estrategias colaborativas y a alianzas extra-gubernamentales para poder salir a flote con los compromisos (Ocampo, Stallings, Bustillo, Velloso y Frenkel, 2014).

El estudio que se presenta a continuación plantea un esbozo de los elementos fundamentales para comprender las raíces del modelo de Estado vigente, como también de la gerencia en general y de la gerencia publica en particular, además de su proceso evolutivo y otras nociones vinculadas, a los fines de precisar una comprensión situacional de la problemática abordada, para finalmente desarrollar una nueva concepción del Estado y una nueva configuración basada en los que se consideran sus elementos constitutivos naturales, refiriendo asimismo ciertos asuntos pendientes por considerar para dar viabilidad a dicho modelo desde una perspectiva sinérgica, participativa, cooperativa, corresponsable y colaborativa, desde la "co-creación" o "co-producción".

Algunos términos previos

En el idioma anglosajón existen términos parecidos en cuanto a grafía: polity, politics y policy, sin embargo, semánticamente difieren de manera significativa. En castellano, para referirnos a cualquiera de los tres términos usamos indistintamente una palabra: política. Infinidad de autores han procurado precisar los diferentes términos (Politiquea, 2015). Procederemos a continuación a realizar una aproximación al significado de cada uno de ellos:

- Polity: relacionado directamente con la distribución de poderes o sistema de gobierno (republicano, monárquico, dictatorial, entre otros), con la forma de organización adoptado por el Estado (unitario, federado, confederado, regional, por ejemplo) y con el modelo electoral asumido.

- Politics: se refiere a la acción política propiamente dicha, es decir, a la actividad de los diferentes actores que participan en los asuntos públicos en procura de espacios de poder e influencia; incluye los diversos modos o maneras de participación de la sociedad en general en el marco de la estructuración y ejercicio de una sociedad libre (P/ejm: cabildos abiertos, asamblea de ciudadanos).

- Policy: hace referencia al plan de acción o programa de gobierno, es decir, a las decisiones que las autoridades de turno adoptan para resolver problemas públicos, contentivos a su vez de los valores y fundamentos de sus decisiones.

Clarificando en forma práctica estos términos: Vivimos en una democracia consolidada: polity; elegimos a políticos cada cierto período de años para que nos representen: politics; y nuestra convivencia como sociedad cursa bajo un programa político multianual, basado en principios éticos: policy. Pudiéramos añadir que, en virtud del sistema de gobierno en el que nos desenvolvemos (polity), la acción política (politics) tiene como fundamento el establecimiento, influencia o bloqueo de políticas públicas (policy) específicas, dependiendo del lado en el que se encuentre el actor político: en el gobierno o en la oposición.

Sobre políticas públicas (policy)

Si una Nación se reconoce como republicana y democrática (polity), la labor fundamental del gobierno debe ser entonces el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas (policy), derivadas de la interacción de numerosos actores políticos, partidos, grupos sociales y personas

(politics), sean del gobierno, de la oposición o indiferentes (ni-ni, según se les designa en Venezuela). El propósito debiera ser procurar soluciones válidas, efectivas y oportunas a problemas concretos, considerados de interés o de prioridad para la nación, conforme a principios y valores claramente establecidos y dentro del estado social de derecho.

En todo caso, el proceso de formulación de políticas públicas en un programa de gobierno (policy), ha de estar sujeto a la forma como se manejan los asuntos públicos en una nación democrática (polity), no solo desde la óptica particular del gobierno de turno, sino también, teniendo en cuenta la forma como responderían los aliados, simpatizantes y opositores, e incluso los indiferentes , es decir, la colectividad en general (politics), teniendo en consideración el cumplimiento de deberes y el disfrute de derechos sin privilegios de ningún tipo, en lo cual tienen responsabilidad compartida tanto el gobierno, como la oposición y la sociedad en pleno, ya sea por comisión o por omisión.

Claro está que, aunque cada actor político –afecto, opositor o indiferente al gobierno de turno- promueve y defiende criterios o intereses específicos (muy probablemente siendo a su vez influido por otros actores con intereses o criterios particulares), en las circunstancias que caracterizan este siglo XXI, coincidimos con Zurbriggen y González en que se debería construir de manera conjunta una visión-acción común con miras a la resolución de problemas públicos complejos, desde una lógica con sentido resolutivo y transformador, donde tanto la planeación como el abordaje no estén limitados al ámbito público y según el parecer de un sector o institución en particular, sino a partir de una visión transdisciplinaria, con la participación de diversidad de actores (sociales, públicos, privados) y los distintos sectores que pudieran estar vinculados a cada caso (Zurbriggen y González, 2020).

La calidad de los resultados dependería en tal caso, no solo de la idoneidad de los gerentes y demás actores públicos, sino también de: a) la disposición de la colectividad a la participación abierta; b) el tipo, calidad y nivel de participación de los distintos actores (aliados, oponentes, neutrales); c) los méritos de la política que promueven con respecto a la situación en particular de que se trate; y, d) la legitimidad, efectividad

y transparencia en los modos, métodos y medios utilizados.

Gerenciar es crear

Gerenciar es mucho más que administrar o dirigir una organización. Podemos coincidir con la consultora empresarial uruguaya Sylvia Piñeiro de Mello en que un gerente sabe "trabajar con las virtudes de otros para alcanzar los objetivos de la organización… liderar, planificar, delegar autoridad y responsabilidades, ayuda, apoya, orienta y pide rendimiento de cuentas… investiga esa realidad para desarrollar nuevas metas, procesos y procedimientos" (Piñeiro, 2013:párr. 2 y 3); o, con el Conferencista Internacional en Gerencia, Liderazgo y Desarrollo Humano, Samuel Alcarraz Curi, en cuanto a que el gerente sabe usar su racionalidad en la administración de las capacidades, los bienes y la toma de decisiones, en procura de la maximización de las fortalezas de una organización, descubriendo oportunidades y abriendo caminos donde pareciera que estos no existen (Alcarraz Curi, 2016).

Pero sobre todo y más concretamente, coincidimos con Laurent Lapierre, director de la Cátedra sobre liderazgo Pierre-Péladeau de la Escuela de Altos Estudios Comerciales- HEC de Montréal, en cuanto a que 'Gerenciar es crear', lo que implica no simplemente adoptar cualquiera de la gran cantidad de fórmulas que en materia de gerencia y liderazgo han venido surgiendo como especie de doctrinas o credos, avaladas por todo tipo de expertos y vendidas como especie de recetas mágicas, ya que cada organización es un mundo y aunque algunas cosas en efecto pudieran ser aplicables con éxito en determinada organización o caso específico, no siempre es así (Lapierre, 2005).

Gerenciar es algo realmente difícil, apunta Lapierre. Asumimos que este pudiera ser el motivo por el que muchos gerentes se ven atraídos por modelos que pudieran resultar bastante reduccionistas respecto de la realidad, mientras que otros, a conciencia de la complejidad de su función, además del carácter orgánico del gestionar, del liderar y del dirigir, lo singular de cada organización, e incluso, de cada ser humano bajo su responsabilidad, haga a un lado las ideas preconcebidas, los dogmas y las modas, favoreciendo el surgimiento de soluciones innovadoras, mediante la apertura de espacios a la originalidad y a la capacidad de creación. En cualquier caso, el saber gerenciar se aprende 'gerenciando'.

La gerencia pública en el siglo XX

El modelo burocrático gubernamental tradicional en el siglo XX concibe al gerente público como el jerarca que ordena a sus subalternos la realización de tareas rutinarias, no discrecionales. En las últimas décadas de este siglo, el modelo jerárquico se vuelve obsoleto, ya no está acorde con los tiempos, debido a los rápidos cambios de contexto que trajo consigo el complejo inicio de una nueva época, motivado entre otros factores al fenómeno de la globalización, el boom del Internet y las telecomunicaciones.

De hecho, gerenciar a nivel público implica gestionar situaciones mucho más complejas que en el campo privado o el social, sobre todo en estos tiempos, cuando está visto que la magnitud y en muchos casos, la velocidad y la imprevisibilidad de los cambios, tanto en el campo tecnológico, como en el económico, el social y el político, se producen a una tasa de celeridad y con una profundidad mucho mayor que en las décadas precedentes, lo cual ha traído consigo inestabilidad, incertidumbre, desconcierto y con ello, una cada vez más limitada capacidad de las organizaciones públicas para interpretar las nuevas y cambiantes realidades. Como consecuencia de todo esto:

1) mayor dificultad para adaptarse y seguir el paso a las nuevas circunstancias, en especial debido a la rigidez de las leyes, las normas y los métodos;

2) incidencia negativa sobre la capacidad de satisfacer las demandas de la multiplicidad de stakeholders5, o interesados; y,

3) límites a la ejecución eficaz, el efectivo seguimiento y evaluación de la gestión, así como la necesaria realimentación con el propósito de realizar ajustes a los fines de verificar los resultados y el impacto generado.

La gerencia pública en el siglo XXI

Este siglo se inicia bajo un enfoque gerencial denominado 'nueva gerencia pública', surgido a finales del siglo XX como alternativa a la compleja situación, en procura de mejorar la eficiencia pública, adaptando la labor gerencial a modelos administrativos del sector privado. Aun cuando esta se estimó como la gran solución, debido sobre todo a que introduce una 'visión humanista', según indican Waissbluth y Larraín, muy pocos fueron los casos exitosos reportados por los países que lo aplicaron, motivado a diversos problemas

relacionados con su implementación, entre otros aspectos, en lo referente a la planificación de largo plazo, la integración plan-presupuesto, la medición de resultados y la realimentación (Waissbluth y Larraín, 2009).

Es así como surge una nueva tendencia mundial hacia la desconcentración y la descentralización: el denominado 'Estado en red', orientado a atender directamente los problemas en el lugar donde se producen, por medio de la integración de recursos, además de la articulación de esfuerzos multiorganizacionales y multisectoriales, procurando con ello mayor eficiencia y rapidez en la prestación de servicios públicos, favoreciendo la accountability, o proceso por medio del cual los ciudadanos pueden vigilar y evaluar más directamente la responsabilidad en la actuación de los servidores públicos a través de mecanismos de fiscalización y transparencia.

En este modelo organizativo en red, los organigramas tradicionales no resultan funcionales, por lo que la forma orgánica se suele representar más bien al estilo de una red de computadores, considerados más fáciles de organizar, reordenar, expandir o contraer, conforme a necesidades puntuales. A decir de Waissbluth y Larraín, la debilidad de este sistema de gestión reside fundamentalmente en la resistencia por parte de elites políticas o factores tradicionales de poder, la rotación frecuente de directivos, el clientelismo político, la inexistente o inadecuada planificación a largo plazo, la escasa preparación de entes y órganos desconcentrados para el trabajo integrado, el excesivo burocratismo en procesos de aprobación ex ante, el temor a la evaluación ex post y a la evaluación estratégica, entre otros (Waissbluth y Larraín, 2009).

Una gran novedad en la agenda de la gerencia pública en red es la participación social, lo que sin duda añade una dificultad superior a la labor gerencial. A ello se suma la necesidad de colaboración por parte de actores ubicados en diferentes niveles jerárquicos, ya sea dentro de la misma organización, o de otras, pertenecientes al sector público, al privado o al social. En este caso, precisa Francisco Longo, director del Centro de Gobernanza Pública de una prestigiosa escuela de negocios a nivel mundial, la delimitación y estandarización de roles favorece significativamente el logro de objetivos, sin embargo, el ejercicio de la autoridad formal se torna complicado, dado que los contornos interorganizativos se vuelven imprecisos, a lo cual se

suma que, siendo este el esquema organizativo más reciente, no es fácil disponer de una guía que ofrezca al gerente público un compendio práctico y efectivo de buenas prácticas en este ámbito definitivamente complejo (Longo, 2008).

Por otra parte, precisa Longo la prevalencia de otra serie de macroproblemas, los cuales ni los mercados ni las personas, ya sea de manera individual o asociada, son capaces de resolver, por lo que los mismos son trasladados a los gobiernos y sus organizaciones, lo cual complejiza aún más la agenda pública, entre ellos: "la inseguridad global, el derrumbamiento de los sistemas educativos, las migraciones, la crisis energética, la convivencia multicultural, el acceso a la vivienda, los riesgos sanitarios y medioambientales, la violencia juvenil, la pobreza extrema" (Longo, 2008: p.19).

El giro en la gerencia pública

La potestad de mando del poder jerárquico vigente durante el siglo pasado, conjuntamente con la autoridad de saber experto, en virtud del extraordinario auge del conocimiento científico y tecnológico, permitían afrontar la mayoría de los problemas, lo que aseguraba la legitimidad en las intervenciones. Hoy día las cosas son muy diferentes. Buena parte de los problemas que abultan la agenda pública emergente no pueden ser resueltos mediante soluciones científico-técnicas, por lo que muchas veces ni siquiera se cuenta con protocolos o estándares de actuación, y muchas veces tampoco con planes de contingencia (Longo, 2008).

A lo anterior se suma la imprevisibilidad, el carácter global y los altos niveles de impacto de las nuevas problemáticas, como el caso de la pandemia COVID 19, lo que obliga a diseñar sobre la marcha intervenciones basadas en el ensayo y la rectificación, debiendo así mismo lidiar con diversidad de enfoques provenientes de distintos actores significativos, con diferentes perspectivas acerca de la problemática y la forma de cómo enfrentarla, según sus particulares lecturas de la realidad y los valores que les asisten. De allí que el gerente público se vea en la imperiosa necesidad de fungir como hábil negociador para la construcción de consensos entre las partes interesadas, en cuyo caso, resulta imprescindible aglutinar diversas formas y modalidades de participación social con el fin de rescatar la legitimidad en muchos

terrenos perdida, anteriormente sustentada en la 'superioridad de los expertos' (Longo, 2008).

De forma tal que, en la realidad presente, todo gerente público deba estar en capacidad y disposición de liderar personas, pero también gestionar acciones y manejar situaciones complejas, lo que pudiera estar vinculado con multiplicidad de ámbitos (educación, salud, laboral, económico-financiero, entre otros), diversidad de esferas (pública, privada y social) y multiplicidad de intereses, por lo que debe procurar construir y mantener lazos duraderos con actores legales y legítimos, especialmente con organizaciones y actores sociales, propiciando acciones sinérgicas con el propósito de maximizar el desempeño y optimizar el uso de los escasos recursos disponibles, a fin de dar soluciones eficaces a problemas cruciales de la sociedad en particular, o del Estado en general.

Sobre la gestión pública

En el marco de un sistema democrático, la gestión pública se refiere a todos aquellos procesos mediante los cuales un organismo, institución o ente público, a motus propio, o con la colaboración de terceros, cumple con la misión de gobernar que le ha sido encomendada, teniendo por finalidad la satisfacción de necesidades y expectativas de la población dentro del límite de sus competencias y el ámbito territorial en el cual se opera, conforme a los planes definidos, la disponibilidad presupuestaria y la capacidad operativa de que se disponga, jugando un papel igual de importante la voluntad política de las autoridades de gobierno.

La gestión pública impone el uso de un pensamiento estratégico que permita en el corto y mediano plazo, el manejo de las herramientas de gobierno novedosas y el adecuado uso de los recursos, de cara a producir valor público, de manera consistente con necesidades sentidas de las comunidades y mediante acciones financieramente sólidas (Moore, 2005), en forma transparente, eficiente y equitativa, propiciando la prosperidad y el bienestar de la población, lo cual implica necesariamente la divulgación y el acceso igualitario a la información de interés público, así como la abierta rendición de cuentas. La gestión de lo público es labor propia de los gerentes públicos.

¿Por qué es importante el valor público?

El término 'valor público', originalmente acuñado en 1995 por Mark H. Moore, profesor de la Universidad de Harvard, hace referencia a los cambios que contribuyen con la satisfacción de necesidades o demandas sociales, generados como resultado del accionar de una organización, sea pública, privada o social, (García Moreno y García López, 2011). Por tanto, el valor público está asociado con intereses colectivos, tiene incidencia sobre la sociedad y suele corresponderse con compromisos asumidos en el plan de gobierno, o en la declaración misional de determinada organización. Un indicador de valor público (IVP), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), constituido por tres parámetros: 1) Nivel de ingresos por persona; 2) Nivel educativo; y, 3) Esperanza de vida actual.

La legitimidad de un sistema depende justamente del valor público que es capaz de generar a través de métodos legítimos y justos, además de demostrablemente eficientes y eficaces (Moore, 2005), siendo preciso coincidir con Calderón y Lorenzo (2010) en que, en tiempos de crisis como los actuales, en un sistema de corte democrático (polity), es deber cívico de la ciudadanía y sus diversas organizaciones, de manera activa (politics), contribuir con la creación de valor público y no limitarse a ser tan solo un mero receptor de las políticas públicas consideradas en un proyecto de gobierno (policy). Esta contribución no es únicamente un deber, sino también un derecho, toda vez que el establecimiento de nuevos sistemas de relación sociedad-gobierno contribuyen con la reducción del costo público, a la vez que redimensiona la acción de gobernar y revitaliza el concepto de ciudadanía y de ciudadanos, aun cuando exija trabajo político y habilidades políticas adicionales por parte los actores del sector gobierno.

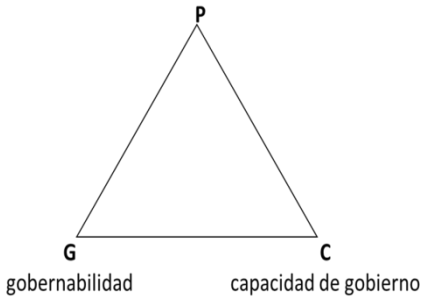
Gobernar en el siglo XXI

Para el economista y político chileno Carlos Matus (1987), gobernar es "conducir con una direccionalidad que supera el inmediatismo de la mera coyuntura" (p.46). Según este autor, gobernar también "es un arte, pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales" (p.73).

Matus sostiene que quien gobierna o gerencia a nivel público, en su propósito de lograr objetivos comprometidos en el proyecto de gobierno (policy), debe sortear los

obstáculos que ofrece un medio que no es pasivo, sino que tiende a oponer resistencia en forma activa (politics), situación que él denomina 'gobernabilidad del sistema', por lo que el conductor debe hacer gala de 'capacidad de gobierno'', ya que, poseyendo una fuerza limitada, debe buscar la forma de vencer dicha resistencia (Matus, 1987).

Figura 1
El triángulo de gobierno, según Carlos Matus.



Fuente: (Matus, 1987, p.75)

Como formas de vencer la resistencia activa se estila la fuerza o la estrategia. De ser legítima la resistencia (politics), lo que equivale a decir que detrás de la misma existen valores, ideologías reconocidas y razones válidas, en un sistema democrático (polity) no se justifica la fuerza, por lo que quien gobierna forzosamente debe ser buen estratega. De allí que, para Matus, gobernar implica articular tres variables, que a su criterio constituyen los tres vértices de un sistema complejo que denomina el 'Triángulo de Gobierno' (Matus, 1987):

a) Proyecto de gobierno (P):

Constituye las propuestas de objetivos y por ende de acción que el gobierno se propone llevar a cabo con la finalidad de alcanzar determinados objetivos; su plano de discusión contempla tanto reformas políticas, un estilo de desarrollo y una política económica, entre otros factores, sujetos a las circunstancias y a los intereses del actor que gobierna, a su apreciación acerca de la realidad, así como a la respuesta y as anticipaciones que de manera imaginativa y eficaz se plantee. Corresponde a lo que hemos revisado como policy.

b) Capacidad de gobierno (C)

Referida a la capacidad de dirección, gerencia, administración y control que disponga el actor que gobierna para sortear las dificultades, lo que se expresa en el compendio de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias con que cuenta el gobernante y su equipo para llevar adelante su gestión de

gobierno, donde las variables determinantes son las teorías, técnicas y métodos de planificación que contemple. Ello está directamente vinculado con sujeto al tipo de sistema de gobierno implementado, previamente definido como polity.

c) Gobernabilidad del sistema (G)

Matus lo vincula con la relación existente entre las variables que controla y las que no controla el actor en su proceso de gobierno, conforme al grado de dificultad que presenta la propuesta. A mayor cantidad de variables que controla, mayor es su libertad de acción y, por ende, mayor es el índice de gobernabilidad que un actor tiene sobre el sistema, el cual es diferente para cada actor, puesto que las porciones de las variables del sistema que cada uno controla son diferentes.

Esto está muy vinculado con los niveles de ambición de los objetivos del proyecto de gobierno (P), dado que, mientras más ambicioso es un objetivo, menos gobernable tiende a ser, influido además por la capacidad de gobierno (C), ya que, a mayor capacidad de gobierno, mayor Gobernabilidad (G). Este vértice vinculado a los espacios de poder e influencia, así como a los modos o maneras de participación de los diferentes actores, lo que se ha identificado como politics.

Sobre la noción de gobernabilidad

Respecto a una definición precisa de 'gobernabilidad', a pesar de la gran profusión de documentos sobre el tema, hoy por hoy no existe un claro consenso al respecto. En este sentido, se comparte con Ruiz (2003) el criterio de que dicho término está sencillamente referido a la 'posibilidad real de gobernar', es decir, la capacidad de tomar decisiones y de ser obedecido sin necesidad de coacción, ni de uso de la fuerza o la violencia, en un contexto en el cual los actores político-estratégicos (politics) siguen reglas de juego preestablecidas (policy); ello hace evidente que solo en un contexto democrático (polity) se puede hablar realmente de gobernabilidad.

Según Roberto Frenkel y Martín Rapetti, este término surge en los años '70 a raíz de la llamada 'segunda ola de globalización', cuando empezaron a manifestarse crisis económicas en los países desarrollados, muy especialmente en el sistema financiero estadounidense, por ser este el 'núcleo de una red' alrededor del cual se entrelazan los sistemas financieros de la mayoría de los

países del mundo (Frenkel y Rapetti, 2009).

Sin embargo, en América Latina no fue sino hasta los años '80, cuando comenzó a considerarse el tema, a raíz del agotamiento del llamado 'Estado interventor', modelo orientado a políticas de bienestar social y a un mercado regulado, tornado disfuncional en el naciente entorno económico y social global (Camou, 2001).

De esta forma, la multiplicación de las demandas sociales ("sobrecarga"), en contraste con la cada vez más reducida capacidad de respuesta de los gobiernos a causa de la desaceleración del crecimiento económico, índices inflacionarios cada vez mayores y profundos desbalances fiscales, dieron al traste con la 'capacidad de gobierno', lo que a su vez condujo a lo que se dio en llamar 'crisis de gobernabilidad' con el renacimiento de la conflictividad social (Camou, 2001).

Diversos factores obligaron a procesos de ajuste y reestructuración económica, conocidos como 'reformas del Estado', dieron paso a procesos de transición en los llamados 'países en vías de desarrollo'. Entre dichos factores, el doctor German Pérez Fernández del Castillo refiere (Pérez Fernández del Castillo, 2001) cita:

1. La irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación;

2. La ruptura con las políticas de sustitución de importaciones en América Latina y su lógica de mercados cerrados;

3. Los altos niveles de inflación o endeudamiento público, producto del profundo déficit fiscal, lo cual a su vez condujo a:

4. Recurrentes crisis ocasionadas por la constante devaluación monetaria y la fuga de capitales;

5. El abandono de las típicas políticas de concertación tripartitas para la negociación de salarios, políticas agropecuarias, entre otros asuntos;

6. La implementación de políticas de ajuste económico, con graves repercusiones en términos de legitimidad;

7. La implementación de créditos por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de la firma de cartas de intención, compromisos de corte neoliberal con obligatorio seguimiento de las 'recomendaciones', supervisiones

directas o el regular reporte sobre el estado de las finanzas.

Como refiere el doctor Pérez Fernández del Castillo, la aplicación de las políticas implementadas por los organismos financieros internacionales, además de corrientes económicas surgidas en centros académicos estadounidenses (Universidad de Chicago y Harvard, en particular), puestas en marcha en casi la totalidad de los países latinoamericanos, conllevó a consecuencias sociales de desestabilización extrema, por lo que fue forzoso modificar de manera importante los planteamientos iniciales (Pérez Fernández del Castillo, 2001).

Si bien esta crisis surge a consecuencia de un desequilibrio entre las demandas sociales y las limitaciones en la capacidad prestacional del sistema político, los objetivos confusos y los diferentes modelos de 'reforma del Estado', conforme a la diversidad de ideologías vigentes cuyas posiciones oscilan entre reducir las demandas sociales o incrementar la capacidad de gobierno, trajeron como resultado la necesidad de constantes reformulaciones.

No obstante, la crisis también trajo consigo el surgimiento de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, es decir, gobiernos más abiertos, participación ciudadana, sociedades más alertas y organizadas, entre cuyos fines se encuentra la evaluación del quehacer gubernamental, además de alianzas entre actores gubernamentales y no gubernamentales para la acción conjunta, debido a la escasez de recursos, entre otros factores, propiciando así una gobernanza y, de esta manera, una mejor gobernabilidad.

Lo que se asume por gobernanza

En las circunstancias actuales, los gobiernos no disponen de todos los recursos clave, decisivos para enfrentar los efectos del fenómeno global, cada vez más complejos, condición básica para sostener el poder y la influencia requeridos para decidir y actuar en nombre de la nación, incurriendo así, no solo en situaciones de impotencia, sino también de incompetencia, colocando en lamentable desventaja a la población entera.

Es por lo dicho que, a partir de la globalización, muy en particular desde la década de los '90, se asume la 'gobernanza', o como la denomina Renate Mayntz: 'gobernanza moderna', como una

forma de participación e incluso de cooperación de instituciones estatales y no estatales, actores tanto públicos como privados y sociales, en la formulación y la aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2001).

Para el catedrático e investigador de la Universitat de València, Joaquin Farinos Dasi, es un modelo de gestión de los asuntos públicos alternativo a los impositivos o burocráticos modelos tradicionales, cuyo complejo sistema de relaciones incorpora a la arena política actores emergentes hasta ahora externos, cuyo fin es "procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública" (Farinos Dasi, 2008:p.12).

La Gobernanza es, por tanto, un modo de gobernar no restringido a los órganos de gobierno, sino en la que ciudadanos y organizaciones, tanto privadas como sociales, participan en la toma de decisiones de Estado, en forma horizontal, como parte activa y propositiva, no tan solo como un medio con miras a lograr apoyos y legitimar medidas o decisiones políticas previamente definidas a nivel gubernamental.

De manera que, en procura de la resolución de los problemas de la gente y la generación de valor público, la gerencia publica deviene complejidad por el acercamiento de la ciudadanía y sus organizaciones al poder político y su incorporación en la gestión de asuntos públicos, lo que contribuye a afianzar su sentido de pertenencia, además de su implicación y compromiso cívico, valores clave para un cambio de realidades, imposible de afrontar desde la concepción y forma constitutiva tradicional del Estado.

Gobernanza y gerencia pública en la postmodernidad

Como muy apropiadamente expresa el antropólogo y catedrático, David Harvey: "… la forma de salir de una crisis contiene en sí misma las raíces de la siguiente crisis" (Harvey, 2014:p.12). En efecto, muchos han sido los cambios suscitados desde el siglo pasado a nivel de la función del Estado y de la administración pública en particular; sin embargo, su base conceptual y su modelo organizativo siguen siendo los mismos desde hace décadas, e incluso siglos, cuando respondía a realidades muy distintas a las actuales.

Pero esas realidades han cambiado, los problemas se han multiplicado y diversificado, la situación actual no es la misma de décadas pasadas, mucho menos del siglo pasado y

aún menos del antepasado, por lo que la concepción misma de 'Estado' y el modelo organizativo de sus órganos de gobierno ya no se adecúan a estos nuevos escenarios; no se han considerado, ni se han asumido los cambios requeridos para su adaptación a los contextos postmodernos.

A decir del reconocido pensador y conferencista internacional sobre temas económicos, sociales y organizacionales, Bernardo Kliksberg, tanto a nivel público como privado, el modelo gerencial aún dominante, sustentado en los postulados de Weber, Taylor, Fayol y sus representantes modernos, se sostiene en la idea básica de que una organización con un organigrama detallado, una alta especialización y división del trabajo, con todas las funciones precisadas al máximo posible, una planeación detallada, manuales descriptivos de puestos, tareas y procedimientos, entre otros, gestionada bajo el respetable principio de unidad de mando y el control restringido, constituyen el andamiaje necesario y las condiciones suficientes para un funcionamiento óptimo (Kliksberg, 1993).

Sin embargo, como se ha indicado previamente, la complejidad y la incertidumbre de los tiempos actuales, en un mundo global, hiperconectado, superinformado y en crisis, cuando los recursos no solo son escasos, sino incluso muchas veces inaccesibles, en contextos donde el cambio es lo permanente y los problemas son cada vez más alarmantes, crear confianza, aglutinar esfuerzos y mantener una correcta sinergia entre todos los involucrados y afectados, implica forzosamente el establecimiento de nuevas concepciones, formas de organización y esquemas de relación más flexibles, así como una nueva dinámica que involucre un liderazgo compartido.

De manera tal que, el diseño de estrategias innovadoras, la aplicación de formas novedosas de pensar y hacer las cosas, la generación de nuevos conocimientos y la concepción de soluciones creativas para el desarrollo de mejores condiciones de adaptabilidad, estabilidad y creación de futuro, resulta complicado lograrlo desde la tradicional concepción y configuración del Estado tripartito y el modelo organizativo burocrático mecanicista decimonónico que aún se estila en los órganos de gobierno. De allí la necesidad de una nueva propuesta en la concepción y configuración Estado y una nueva visión de la gerencia pública en función de la realidad presente.

Importancia y necesidad de co-crear o co-producir

Para William Voorberg, V. J. Bekkers y Lars Tummers (citando a Prahalad y Ramaswamy, 2000; Vargo y Lusch, 2004), la "co-creación" o "co-producción" se refiere al aporte activo de los usuarios finales en diversas etapas del proceso de producción o en la prestación de servicios públicos, a través de asociaciones sostenibles, con frecuencia mediante tres tipos de participación diferentes: 1) Como co-ejecutores de políticas públicas; 2) Como co-diseñadores; 3) Como co-iniciadores; siendo el primer nivel el que ocurre con mayor frecuencia (Voorberg, Bekkers y Tummers, 2014).

En este orden de ideas, se puede entrever que el involucramiento de la ciudadanía en la prestación de servicios públicos ofrece oportunidades para la búsqueda oportuna y apropiada de soluciones a los problemas que afectan directamente al colectivo social, generando valor público y, por ende, mayor eficacia o capacidad de gestión del Estado en la atención de los asuntos que le conciernen, con fundamento en una mayor corresponsabilidad ciudadana, lo que propicia el fortalecimiento de la democracia.

Valga decir que, la co-creación o co-producción, como generadora de Valor Público, incorpora la participación ciudadana en la acción de gobierno, superando el Estado clientelar, la lógica jerárquica y la gerencial tradicional, bajo un enfoque colaborativo y mediante procesos deliberativos, intercambio de experiencias y conocimientos, acciones transformadoras y sostenibles, proporcionando soluciones innovadoras a problemas públicos complejos.

La configuración triádica del Estado tradicional

La tradicional concepción triádica del Estado -ejecutivo, legislativo y judicial-, tiene su origen en el siglo XVIII. Esa configuración no pareciera haber sido estudiada muy concienzudamente en dicha época dado que, no por casualidad, justamente para entonces existen y no se consideran más que tres tipos de poder: el monárquico (ejecutor), el legislativo (regulador) y el eclesiástico (sentenciador). El sector social por sí mismo es inconcebible como poder, dado que la voluntad individual queda formalmente sometida a la voluntad del Estado; las instituciones -más allá de la eclesial- son prácticamente inexistentes; por su parte, el sector

económico, si bien más adelante logra constituirse en 'el poder detrás del poder', para la época apenas está surgiendo de la ignominia a punta de cruentas guerras.

Por otra parte, el poder ha estado tradicionalmente restringido al Ejecutivo -el gobierno- circunscrito a la esfera política, prácticamente en detrimento de los otros componentes del Estado y en menoscabo de la necesaria cohesión orgánica del Estado como Corpus rei publicæ, condición fundamental para un sano y próspero desarrollo, una gestión efectiva, equitativa, transparente y justa, orientada hacia la prosperidad.

Nueva concepción y fines del Estado

El Estado es ante todo un constructo social, un cuerpo que integra en un territorio dado una colectividad o Nación, un poder permanente y soberano que se constituye cuando una población, como ser colectivo, con la necesaria autonomía, dispone organizarse como tal. De allí que no tiene sentido concebir el Estado sin considerar todos y cada uno de los miembros constitutivos de la población que le da origen, en su identidad como Nación.

En efecto, así como no cabe la existencia de una sociedad sin el individuo, sin el ser humano es inconcebible la existencia de la Nación. Por ende el Estado, que como se ha dicho, es una creación humana cimentada en la unidad de las personas en forma de sociedad, tiene como fin natural procurar el bienestar, asegurar el desarrollo y lograr la prosperidad para todos, mantener la estabilidad y la cohesión, pública y comunitaria, garantizar la seguridad y la sobrevivencia, posibilitando a su vez la armonía y la convivencia, fines colectivos absolutos que necesariamente deben ser considerados mediante especulación metafísica, valga decir, desde un punto de vista teleológico.

Los componentes naturales constitutivos del Estado

Señalemos en principio que el Estado es considerado por la teoría orgánica como un organismo natural análogo al ser humano. Este pensamiento se generaliza en la Edad Media a partir del pensamiento de Juan de Salisbury, cuya teoría orgánica de la sociedad se acomoda a la concepción del Estado como cuerpo, en analogía a la expresión de san Pablo, concerniente a que todos somos

miembros del cuerpo de Cristo, aunque en este caso se hace referencia, no a la Iglesia, sino a la res publica (Salisbury, 1984).

De manera que, con base en lo anteriormente expuesto, la autora del presente ensayo estima que el Estado, como corpus ontológico, está constituido de manera natural por un conjunto de dimensiones donde cada uno de los miembros del poder originario, el pueblo, se ve identificado, según el ámbito de la función que desempeña al interior de este Ente, valga decir: la dimensión Político-Gubernamental, la dimensión Económico-Empresarial, la dimensión Social-Civil y la dimensión Cultural-Institucional, todas con diferente misión y mismo nivel de responsabilidad, lo que da legitimidad a su participación. Expondremos brevemente en qué consiste, a nuestra consideración, cada una de dichas dimensiones:

a) Dimensión Político-Gubernamental: su responsabilidad como parte del Estado es administrativa, está a cargo de la legalidad y su finalidad es la intendencia (la administración de lo público);

b) Dimensión Económico-Empresarial: conformada por la totalidad de empresas e industrias; su responsabilidad como parte del Estado es ejecutiva, está a cargo de la productividad y su finalidad es la subsistencia (la producción de bienes y servicios);

c) Dimensión Social-Civil: conformada por la totalidad de la ciudadanía civil; su responsabilidad como parte del Estado es consultiva, está a cargo de la legitimidad y su finalidad es la convivencia (la cohabitación, cuidado y disfrute del bien común);

d) Dimensión Cultural-Institucional: conformada por las diversas instituciones: gremiales, sectoriales, eclesiales, académica y militar; su responsabilidad como parte del Estado es prospectiva, está a cargo de la equidad y su finalidad es la convergencia (el equilibrio en la dinámica entre las otras dimensiones).

Cada una de estas dimensiones dispone de un rol propio, el cual desempeña de manera natural y en forma permanente. La novedad estriba en su concepción como dimensión de Estado y su deber de actuar de manera articulada, coordinada y sinérgica en función de la seguridad, la estabilidad, el bienestar, el desarrollo y la prosperidad de la Nación toda. Quedaría pendiente por definir, entre otras cosas, el esquema de integración de roles entre las cuatro

dimensiones y el proceso sinérgico mediante el cual se han de desarrollar los procesos, de manera que la función específica de cada una de estas sume de manera que potencie el logro de los fines últimos del Estado.

El modelo sinérgico público-privado-social-institucional

Estudios adelantados en todo el mundo durante la última década consideran la generación y articulación de conocimientos, información, recursos y esfuerzos entre instancias públicas y sociedad como forma de dar respuesta efectiva a problemas y necesidades sociales, concibiendo nuevas formas de hacer las cosas, para asegurar un más eficiente uso de sus capacidades y el logro de objetivos colectivos compartidos con una mayor calidad, eficiencia y equidad, logros muy difíciles de alcanzar en solitario, mucho más en los tiempos actuales.

Es así como, a los fines de dinamizar el trabajo productivo, crear puestos de trabajo estable e impulsar la prosperidad de las naciones y además asegurar una más efectiva acción de gobierno, en muchos países del mundo, especialmente a nivel local, se ha vuelto tendencia el establecimiento de un nuevo sistema de relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad (lucrativas y no lucrativas), en un marco que, con base en los componentes naturales constitutivos del Estado previamente identificados, podemos identificar de tipo público-privado-social-institucional, el cual ha surgido con fuerza como una novedosa forma de participación, cogestión y colaboración.

A este nuevo enfoque, concebido en el marco del denominado Estado en red, aún le quedan asuntos pendientes por considerar, entre ellos:

1) Lograr que los sectores público, privado, social e institucional sustituyan el considerarse contrarios, o incluso enemigos, por el asumirse complementarios, admitiendo su corresponsabilidad en el logro del bien público;

2) Superar las categorizaciones políticas antagónicas de "izquierda" y "derecha", fórmulas orientadas principalmente por la ambición de poder -con habituales zancadillas y piedras de tranca entre sí-, sustituyéndolas por fuerzas de intereses complementarios cuya guía sea la prosperidad, el desarrollo y el bienestar colectivo;

3) Precisar adecuadamente e internalizar profundamente el rol del

Sector Social, de forma que este asuma su importante rol de la manera más prudente, conveniente y apropiada, de manera que su participación no sea desestimada, opacada o utilizada de manera perversa por sectores tradicionales de poder;

4) Descargar al sector Gobierno de la responsabilidad casi exclusiva en el funcionamiento del Estado y la problemática social;

5) Sustituir la concepción particularista del sector Empresarial por una concepción orgánica, donde este se asuma como factor fundamental del bienestar, el equilibrio, el desarrollo y la prosperidad de la nación toda;

6) Rescatar y afianzar el papel de las Instituciones -religiosas, militares, públicas no gubernamentales, gremiales y sociales- como garantes de la permanencia, la estabilidad, la prosperidad y el equilibrio a lo interno de la nación, entre las esferas del Estado mismo y de sus organizaciones.

CONCLUSIÓN

Las decisiones en lo que respecta a política social y prestación de servicios públicos en diversas partes del mundo se han venido enfocando mediante responsabilidad compartida con actores privados y sociales. Esta participación sistemática de actores diversos permite la construcción de modelos autóctonos con visión de sustentabilidad, que no solo se traduce en mayor generación de Valor Público, sino también en un mayor sentido de identidad con ventajas competitivas.

De allí que, las nuevas realidades en el contexto mundial reclamen un diseño orgánico de Estado a partir de una concepción más acorde con su naturaleza y con los tiempos actuales, donde el elemento distintivo de la nueva cosmovisión sea un enfoque holista, integral, sistémico e integrador de sus diversas dimensiones o elementos naturales constitutivos: dimensión Político-Gubernamental, dimensión Económico-Empresarial, dimensión Social-Civil y dimensión Cultural-Institucional.

Cada dimensión posee de manera natural un espacio y campo de acción que le son propios. Más que 'poder y fuerza', han de desplegar 'responsabilidad y compromiso' con toda la población, desde un carácter más moral que jurídico. Además, cada miembro del colectivo nacional debe verse dignamente incluido en alguna de ellas. Por otra parte, de sus

interacciones, relaciones y acciones integradas y coordinadas debe surgir un estilo de gobernanza que provea mayor seguridad, bienestar, desarrollo, prosperidad y felicidad a la Nación en pleno.

REFERENCIA DOCUMENTAL

Alcarraz Curi, S. (15 de enero de 2016). ¿Qué es gerenciar? Gerencia. http://gerencia-lidersamuelalcarraz.blogspot.com/2011/03/que-es-gerenciar.html.

Braidot, N. (2013). Neuromanagement y neuroliderazgo. Cómo se aplican los avances de las neurociencias a la conducción y gestión de organizaciones. Ciencias Administrativas, núm. 2, julio - diciembre 2013, pp. 56-60. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina.

Camou, A. (Comp.) (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. México: Editorial Plaza y Valdés.

Pérez Fernández del Castillo, G. (2001). La reforma del Estado en México. Una revisión crítica. En: Camou, A. (Comp.) (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. México: Editorial Plaza y Valdés

Farinos Dasi, (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación Española de Geografía (A.G.E.) N.º 46, págs. 11-32. https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/download/669/623/0.

Frenkel, R. y Rapetti, M. (2009). La crisis mundial desde la perspectiva de los países en desarrollo: algunas reflexiones. Revista Nueva Sociedad No 224, noviembre-diciembre de 2009, ISSN: 0251-3552. https://nuso.org/revista/224/crisis-bajo-control-efectos-de-la-recesion-mundial-en-america-latina/

García Moreno, M. y García López, R. (Comps.) (2011). Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público. Banco Interamericano de Desarrollo. https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf.

Harvey, David (2014). Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo. Quito: IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Kliksberg, B. (1993). Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración. https://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion

_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf.

Lapierre, L. (2005). Gerenciar es crear. Ad-Minister, Número 8, enero – julio de 2006, pp. 146-53. Traducción autorizada al español: Carla Menza, HEC. Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/administer/article/view/652/580.

Lerner, B., Uvalle, R. y Moreno, R. (Coords.) (2012). Gobernabilidad y gobernanza. En los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México.

Longo, F. (2008). Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. En: Longo, F. y Ysa, T. (Comps) (2008). Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Cataluña: Escola d'Administració Publica de Catalunya.

Mayntz, R. (2001q). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (octubre 2001). Caracas. http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf.

Matus, C. (1987). Política, planificación y gobierno. Caracas: Fundación ALTADIR.

Moore, M. H. (2005). Creating public value through private/public partnerships. In: Keynote Address, CLAD IV Conference. Santiago de Chile. https://tinyurl.com/ybap8sjy.

Ocampo, J.A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H. y Frenkel, R. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Piñeiro, S. (1 de agosto de 2013). ¿Qué es gerenciar? Sylvia Piñeiro. https://sylviapineirodotcom.wordpress.com/2012/08/23/que-es-gerenciar/amp/.

Politiquea (2015). Polity, politics and policy (el paraguas de la política) Politiquea. https://politiquea.wordpress.com/2015/02/27/polity-politics-and-policy/.

Ruiz, A. (2003). Creación de valor para la gobernabilidad. La mediación como Política Pública sostenible (un hilo conductor de los últimos años). Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración: "Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad". Córdoba, 27 al 29

de noviembre de 2003. http://www.asociacionag.org.ar/pdf cap/2/Ruiz_a.pdf.

Salisbury, J. (1984). Policraticus. Madrid: Editora Nacional.

Voorberg, W., Bekkers, V. y Tummers, L. (2014). Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda. Ponencia presentada en 2013 EGPA Annual. https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505.

Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Págs. 549-559. En: Tomicic V. y García C. (Coords. y Eds.) (2009). Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma. Santiago de Chile: Tomicic V. y García C.o.

Zurbriggen, C. y González Lago, M. (2020). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. Revista de Gestión Pública, 3(2), 329–361. Universidad de Valparaíso, Chile. https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2245.