

Estado Relacional y Nueva Gestión Pública

Antonio Díaz

Director de Planificación y Coordinación
del Ayuntamiento de Alcobendas

"En las últimas décadas se han producido transformaciones sociales que han cambiado sustancialmente el escenario de las sociedades del bienestar. Por un lado, los múltiples procesos de liberalización, y globalización de la economía han aumentado de manera insospechada los riesgos de exclusión y las formas de desigualdad social. Por otra parte, el Estado de Bienestar en su configuración actual ha puesto en evidencia los límites y efectos perversos de algunas políticas largamente asumidas. Ante estos nuevos escenarios ya no vale esgrimir ni la nostalgia de un Estado creciente-mente protector, ni el reclamo simplista de una retirada progresiva de la acción pública..."¹.

Esta reflexión resulta tremendamente sugerente y retadora para quienes actuamos desde los poderes públicos – el Estado en sus diferentes formas – y nos planteamos los irreversibles cambios que desde los modelos de intervención, principalmente a través de las administraciones públicas, es necesario poner en escena para afrontar las nuevas situaciones y las exigencias del entorno: la imprescindible renovación de la gestión pública.

Lo que denominaremos y trataremos de caracterizar como nueva gestión pública ha de fundamentarse en una reflexión que trascienda los debates puramente defensivos sobre la vigencia del Estado del Bienestar, para asumir los fallos y efectos perversos por éste generados, a la vez que se distancia de algunas posturas hoy en boga donde el poder público abdica de su papel dirigente en el progreso y desarrollo social para dejarlo en manos del mercado. La emergencia de un nuevo modelo que algunos autores han caracterizado como Estado Relacional, contrastada sobre todo en las prácticas cotidianas observadas en las administraciones públicas en los últimos años, dan pie para definir los principales atributos de dicho modelo, que a su vez caracterizarán los elementos diferenciadores de la nueva gestión pública, la gestión pública necesaria en el siglo XXI. Partiremos de un esquema de análisis compartido con diferentes autores y formulado por el profesor X. Mendoza², según el cual existe una relación directa entre los cambios en el entorno socioeconómico y político que se producen en cada periodo histórico, el rol que como consecuencia de los mismos se asigna al Estado, y el modelo organizativo que adopta en consecuencia de lo anterior la propia Administración Pública.

De esta forma podemos situar en primer lugar el Estado Liberal de Derecho, que Antonio Díaz. El Estado relacional y la nueva gestión pública, nace con la Revolución Francesa y surge vinculado al incipiente desarrollo del libre mercado, y más concretamente de los mercados nacionales. Su fundamento principal será garantizar y proteger las libertades económicas, correlacionando éstas, las libertades políticas del conjunto de ciudadanos y su igualdad ante la ley en derechos y deberes. Su correlato será una "Administración de potestades", cuyo modelo organizativo, de inspiración weberiana, tendrá una formulación burocrática. El Estado, cuyas fronteras aparecen bien acotadas

¹ Introducción del texto presentado por el autor en el Congreso Astur-Gallego de Sociología. Oviedo. Diciembre de 1996.

² X. MENDOZA realiza sus primeras formulaciones sobre el Estado Relacional en el artículo "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España". Documentación Administrativa N.º 223. INAP. Madrid 1990.

Estado Relacional y nueva Gestión Pública

Antonio Díaz
Director de Planificación y Coordinación
del Ayuntamiento de Alcobendas

respecto a la esfera privada, es ante todo "garantista y regulador".

De manera análoga podemos enmarcar el Estado del Bienestar, que hunde sus raíces en la lucha del movimiento obrero desde finales del siglo XIX, y tiene su plasmación principal en el occidente europeo tras la II Guerra Mundial, y en el desarrollo de unas sociedades ampliamente democráticas en un contexto expansivo, a amparo de las teorías económicas keynesianas.

Su misión fundamental será universalizar el bienestar y las conquistas sociales, lo que le llevará a concebir una "Administración de servicios", cuyo modelo organizativo tendrá una formulación gerencial. El Estado, cuyas fronteras se expanden, es ante todo "benefactor y reequilibrador" de los excesos que se le reconocen al mercado.

La internacionalización de la economía, la caída de los modelos de organización colectiva de la economía en los países del este europeo y, sobre todo, la hegemonía del capital financiero sobre cualquier otra modalidad de desarrollo capitalista, pone en crisis el modelo de bienestar en su configuración actual y abre un profundo debate sobre el futuro, planteado frecuentemente en términos excesivamente ideologizados. Parece a veces un debate ciertamente anacrónico, entre volver al pasado liberalismo decimonónico – o mantener el presente de un supuesto bienestar que tampoco es, al menos para un número creciente de parados y excluidos, de muy diferente naturaleza³.

En este contexto, y sin entrar – por el momento – en el debate ideológico, parece oportuno encontrar un modelo explicativo mínimamente satisfactorio que dé cuenta de las transformaciones realmente existentes en el Estado y por consiguiente en los modelos de intervención desde las administraciones públicas, y es donde algunos autores señalan la emergencia del llamado Estado Relacional, que reconoce en primer lugar las limitaciones de los modelos anteriores, sin dejar de valorar sus avances y virtualidades, y pone en evidencia la necesidad de replantearse las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad, dado lo difuso de las fronteras entre ambos. La Administración correspondiente a este modelo habrá de ser capaz de gestionar, orientar o liderar redes de organizaciones, tanto públicas como privadas, en una nueva dinámica relacional. El modelo organizativo complementario a los modelos burocrático y gerencial será el de la organización en red, única capaz de dar cuenta del complejo entramado de relaciones que conforma la gestión pública actual, cualquiera que sea el nivel de la Administración donde nos situemos, Hablaremos por tanto de una Administración de "interdependencias y orientaciones" en un Estado Relacional.

Diferentes investigadores de la Administración Pública han dado cuenta de estos cambios de forma progresiva, señalando la evolución del paradigma. Así, se viene hablando desde los años 80 de modelos de gestión integral o integrada, de la obtención de resultados a través de otras organizaciones, del nuevo papel del Estado ante los demás actores sociales, o del rol de la Administración en la dinamización y movilización social.⁴

³ Desde diferentes perspectivas críticas, A. TOURAINE e RAMONET entre otros autores cuestionan el llamado por este último "pensamiento único" neoliberal, que aboga insistentemente por un Estado mínimo y subordinado al mercado.

⁴ FRIEDMAN, J. en su obra "Planificación en el ámbito público" (1991): METCALFE, L en "Desarrollo de la

También desde la teoría sociológica, algunos autores han desarrollado líneas que podrían confluir en el enfoque hacia una "Teoría Relacional" del cambio social⁵, El nuevo paradigma que además de conocer pretende comprender el funcionamiento de la realidad social y las posibilidades de cambio real, ha de manejar los elementos necesarios para construir una teoría social que redefina el papel del sujeto en la misma hacia un pensamiento complejo, reflexivo y de segundo orden.⁶

Es, de todas formas, en la experiencia práctica desarrollada en los últimos años en diferentes Instituciones, particularmente en aquellas que se han mostrado más abiertas al cambio, donde han tomado forma y cuerpo las prácticas relacionales⁷, que han sido también rápidamente incorporadas en las formulaciones de aquellas personas e instituciones más sensibles a la innovación social.

El citado profesor Mendoza ha sabido sintetizar y extraer de las nuevas experiencias algunas formulaciones teóricas, fijando y caracterizando los rasgos principales del emergente Estado Relacional⁸, a partir de un análisis pormenorizado de la crisis del Estado del Bienestar. A partir de ahí, por nuestra parte intentaremos condensar los atributos principales de dicho modelo, fundamentándolos en prácticas ya desarrolladas en la Administración para, a continuación, describir las características necesarias de la nueva gestión pública.

Tres atributos básicos del modelo relacional

1. **El Ciudadano emergente.** El Estado Liberal produjo y produce una relación dependiente y subordinada entre el ciudadano y la Administración (del tipo administrador / administrado), generadora de numerosos efectos perversos, el más notable de ellos, la sensación de indefensión y de sentirse súbdito más que administrado, acentuada hasta límites insospechados por el modelo de organización burocrática. ¿Quién no se ha sentido alguna vez súbdito e indefenso ante una ventanilla de la Administración?

Por otra parte, el Estado del Bienestar, al generalizar determinadas prestaciones sociales, introduce un nuevo enfoque de ciudadano-beneficiario. Su papel reequilibrador y protector eleva este modelo a relación paradigmática: ser "beneficiario" de una prestación estatal se convierte en el anhelo de mudos ciudadanos occidentales, generando en ocasiones efectos no deseados de dependencia o "clientelismo", así como cierto efecto desmotivador y desincentivador sobre una parte de la sociedad que se acomoda a la llamada "cultura de la subvención".

Gestión Pública en los 90: gestión del cambio" (1989): CROZIER. M. en "Estado moderno. Estado modesto" (1987), son algunos de los autores a los que se hace referencia.

⁵ DONATI, P. P. "Pensamiento sociológico y cambio social: hacia una teoría relacional", REIS N.º 63. Madrid, 1993.

⁶ Ver IBAÑEZ. J. y NAVARRO, P. en "La investigación social de segundo orden". — Suplemento de ANTHROPOS N.º 22. Madrid, octubre 1990.

⁷ DIAZ. A. "Municipio relacional: la eficacia social". Sociología del Trabajo N.º 19. Edit. Siglo XXI. Madrid, 1993.

⁸ MENDOZA, X. "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del Bienestar al Estado Relacional". Conferencia pronunciada en la UIMP. Santander, julio 1995.

Estado Relacional y nueva Gestión Pública

Antonio Díaz
Director de Planificación y Coordinación
del Ayuntamiento de Alcobendas

El Estado Relacional abre paso a una concepción superadora de ambos: el ciudadano es y ha de ser, ante todo, un "sujeto de derechos". Ni súbdito, ni subvencionado, ni tampoco — como pretenden algunos — cliente, sino sujeto activo ante una Administración obligada a garantizarle unos derechos, a prestarle unos servicios y a proporcionarle — en su caso — unas prestaciones. Y en torno a esta idea aparece el nuevo papel del ciudadano del siglo XXI.

El ciudadano forma parte del Estado a raíz del pacto constituyente que está en la base del Estado social y democrático de derecho. Lo sustenta con sus impuestos y puede ser — en ocasiones — usuario o beneficiario de sus servicios. Pero ante todo es sujeto activo de derechos: un ciudadano en el más amplio y clásico sentido del término.

La revolución que provoca este enfoque emergente es más que notable. Como Velázquez en "Las Meninas", donde el pintor está dentro del cuadro que pinta, el ciudadano post – moderno se hace consciente de su protagonismo, de que forma parte del Estado como sujeto en proceso interactivo con otros ciudadanos y con la Administración cuyo gobierno además él ha elegido. El "giro reflexivo"⁹ se incorpora a nuestra propia visión de la Administración en lo que algunos autores en otro contexto han denominado de manera certera como "el regreso del sujeto"¹⁰.

Este ciudadano emergente, consciente de sus derechos, informado, más o menos participativo en los asuntos generales —según los casos—, exige del Estado y la Administración aumentar el grado de respuesta ante sus demandas, aumentar la receptividad¹¹ y los cauces de relación, entrando en una nueva cultura de la participación. Su potencial, su capacidad de interacción real como actor social – individual o colectivamente – está aún por desarrollarse teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las posibilidades "democráticas" que puedan ofrecer las tecnologías de la información y la comunicación.

Hoy por hoy, el perfil del ciudadano emergente que hemos señalado resulta claramente observable en una parte de la sociedad: las clases medias urbanas, lo cual no puede hacer olvidar a otros importantes sectores sociales, que mientras no se logren corregir o atenuar las desigualdades en origen, siguen respondiendo a los perfiles señalados en los modelos de Estado Liberal y de Bienestar, que por tanto siguen vigentes.

2. **La Sociedad civil incipiente.** El Estado actual no es capaz de resolver, por sí solo, los problemas de la sociedad. Este reconocimiento está en la base del modelo relacional. Tampoco los mercados parecen atender más que a sus propios requerimientos, que se imponen hoy sobre las voluntades de los gobiernos, sin solucionar problemas como el paro, la precariedad o la exclusión social¹². Como dice la canción, "ni contigo ni sin ti tienen mis males remedio, contigo porque me matas y sin ti porque yo muero", Es necesario salir del círculo vicioso hacia nuevos campos de análisis y de acción social: emerge también una nueva sociedad civil, y aparece una cultura de la

⁹ ESPINOSA, L. "Sociedades de cultura y sociedades de ciencia". Ediciones Nobel. Oviedo 1996. Anteriormente el mismo autor desarrolla ese concepto en "La sociedad reflexiva". OS, 1990.

¹⁰ IBAÑEZ, J. "El regreso del sujeto". Amerinda, Chile 1991.

¹¹ OCDE. "La Administración al servicio del público". INAP, Madrid 1989.

¹² TOURAINE, A. "La globalización como ideología". EL PAIS. 29-9-96.

colaboración en la que el concepto de co-responsabilidad se abre camino en un Estado que seguramente ha de ser más "modesto"¹³, pero sin abdicar de su posición de liderazgo democrático sobre la sociedad. Si lo hace, habrá renunciado a su capacidad para poner nuevamente la economía al servicio de la sociedad, al servicio de las personas.

La corresponsabilidad significa estimular a los ciudadanos y a los colectivos a participar en la resolución de los problemas sociales, y asumir que el Estado no es auto-suficiente, ni se debe arrojar la exclusividad en la búsqueda del "interés general". A partir de un consenso sobre objetivos y responsabilidades concretas, los grupos intermedios, asociaciones y organizaciones no lucrativas adquieren creciente protagonismo. Se abre paso una nueva dinámica relacional, que significa "abandonar cierta desconfianza propia del Estado de Bienestar y sustituirla por una actitud de diálogo y cooperación"¹⁴. Lo importante ya no es tanto quién hace las cosas, sino el resultado que se consigue. En este sentido, el político y el gestor han de perder o en ocasiones compartir protagonismo, a cambio de conseguir los objetivos buscados, sobre todo si con ello se incrementa la eficacia social.

Las políticas socioculturales de colaboración con entidades ciudadanas (Escuelas - club deportivo, grupos de tiempo libre, asociaciones juveniles o de mujeres, etc.), habituales en muchos municipios españoles, son un buen ejemplo de estas prácticas, así como las políticas de cooperación con ONGs, fundaciones sociales u otro tipo de entidades en el ámbito estatal.

Finalmente cabe decir que en el marco de este nuevo atributo, el Estado ha de reconocer su "subsidiariedad", su carácter instrumental respecto a la sociedad en general, que es la que le otorga su base de legitimidad. A la vez ha de delimitar con claridad, no sólo objetivos — en lo que es fácil coincidir — sino sobre todo responsabilidades concretas, compromisos de cofinanciación, y la manera de controlar y evaluar la eficacia social de las actuaciones realizadas.

3. La Interacción público-privada: El Estado difuso. En el Estado liberal y en el Estado de Bienestar resultaba más o menos fácil delimitar las fronteras entre lo público y lo privado: contenidas en un caso, y en el otro mucho más expandidas o ampliadas. Hoy en día resulta muy difícil señalar con precisión dónde empieza una y otra. Como reconocen diferentes autores, "la distinción público-privada resulta hoy insuficiente e inapropiada para describir la realidad".¹⁵

Esta es otra característica básica del modelo relacional: las fronteras se han difuminado, contrayéndose a veces el Estado, pero también en otras ocasiones interviniendo en campos antes ajenos (el desarrollo económico, la atracción de inversión, la gestión del patrimonio para generar recursos, etc.), configurando una permanente interacción y relación entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado. La lógica relacional llevará a buscar la mayor confluencia de voluntades y recursos una vez definidos los fines. Gobernar ya no es sinónimo de gastar, sino de capacidad de liderazgo y consenso

¹³ CROZIER M. "La posición del Estado ante los otros actores", GAPP N° 2. 1995. (t4) MENDOZA X "Las transformaciones...". Op. Cit.

¹⁴ MENDOZA, X. "Las transformaciones...". Op. Cit.

¹⁵ SUBIRATS, J. "La política, lo público y lo privado". EL PAIS. 10-8-96.

Estado Relacional y nueva Gestión Pública

Antonio Díaz
Director de Planificación y Coordinación
del Ayuntamiento de Alcobendas

para movilizar recursos públicos o privados hacia las grandes metas: entramos abiertamente en la cultura de la concertación.

Esta concertación con el mercado y el nuevo protagonismo de las empresas abre un campo de acción relacional que dista de estar clarificado, pero que parece ineludible y necesario. Resultaría difícil de concebir hoy, por ejemplo, el desarrollo urbanístico de las ciudades sin la cooperación con la iniciativa privada. La práctica cotidiana nos muestra innumerables ejemplos. Alcobendas, al igual que otras ciudades, ha conseguido a través de una inteligente gestión urbanística en operaciones concertadas con grupos privados, poner a disposición de los vecinos importantes equipamientos y recursos (Teatro – Auditorio, nuevo Ayuntamiento, Museo de la Ciencia, etc.) que de otra forma serían muy difícilmente financiables con la única concurrencia de las arcas públicas.

Como en anteriores características del modelo, se hace necesario precisar los nuevos marcos de relación y delimitar competencias y responsabilidades, además de actuar con absoluta transparencia y respeto a la legalidad. No se trata de "concertar por concertar", sino en función de unos objetivos públicos colectivamente definidos, sobre los que articular la concertación. Cuando esto no ocurre, ni se dan los requisitos de transparencia, participación y legalidad el proceso puede producir una vez más efectos indeseados.

Hay que constatar en todo caso, una realidad patente en el nuevo modelo: la pérdida de la desconfianza tradicional entre el Estado y el mercado y el reconocimiento del fundamental papel de la iniciativa privada, así como de la posibilidad de confluencia de intereses público – privados ante el "interés general", que nuevamente deja de ser considerado patrimonio exclusivo del Estado.

En resumen, un ciudadano emergente, consciente de sus derechos y que reivindica una nueva forma de participación en la vida pública. Una sociedad civil incipiente, progresivamente madura y con un planteamiento de colaboración y co-responsabilidad en los asuntos públicos, y un mercado sensible a estrategias de concertación. En el marco de una nueva interacción entre lo público y lo privado, generalizada ya en los últimos años.

Tal es la configuración básica del nuevo modelo relacional en la cual el Estado no debe abdicar, en ningún caso, de su papel dirigente y moderador de la voluntad colectiva en los procesos de cambio y transformación social.

Finalmente, es necesario realizar una importante precisión: la emergencia de este nuevo modelo en modo alguno elimina ni sustituye las configuraciones anteriores, sino que da cuenta de nuevas realidades, coexistiendo con rasgos característicos del Estado Liberal y del Estado del Bienestar, a los que viene a complementar, y no a sustituir.

Esto es muy importante para lo que a continuación nos interesa caracterizar: la gestión pública necesaria y oportuna en la actualidad, los rasgos principales de la nueva gestión pública que responda a las transformaciones ocurridas en el Estado y dé cuenta de las nuevas necesidades de la sociedad.

La nueva gestión pública

Apoyándonos en otras experiencias de modernización ya desarrolladas y analizadas¹⁶ (16) tanto en España como en el entorno europeo, intentaremos matizar y esbozar las características de nuestro propio enfoque. Identificaremos 6 parámetros o rasgos diferenciadores del proceso de cambio y renovación de las administraciones, que nos acerque a lo que denominamos nueva gestión pública.

1. **Creérselo.** El descrédito de lo público es moneda al uso en el mercado mediático, económico e incluso político en la actualidad. Difícilmente se puede gestionar bien la Administración partiendo de "a priori" sobre su intrínseca perversidad. Más bien al contrario: es necesario "creerse" lo público para gestionarlo bien. Esta consideración sobre la necesidad y bondad de la función pública ha de ir unida al sentido ético y al modo de comportamiento con que dicha función ha de ser asumida. Respecto a la función pública, el ciudadano exige el cumplimiento de unos valores de respeto a la legalidad, objetividad y representación del interés general, difícilmente equiparables a los de la iniciativa privada, además de los de eficacia y eficiencia¹⁷.

Si la modernización y el proceso de cambio hacia la nueva gestión pública se abordan desde la incredulidad, o desde la falta de consideración a la ética del servicio público, seguramente estarán condenadas al fracaso.

La segunda vertiente de esta "creencia" en la gestión pública es la necesidad de una actitud, predisposición o más explícitamente vocación hacia la gestión. Resulta patético observar a algunos directivos o gestores públicos en diferentes niveles con cierto "pudor" a mandar, dirigir o gestionar los recursos que tienen en sus manos (personas, presupuestos, etc.) El gestor público tiene que creer en sus propias condiciones, dejar de lado "falsos complejos" (con relación a lo privado, por ejemplo) y asumir con naturalidad, responsabilidad y vocación su papel, y en consecuencia conocer y dominar las técnicas de gestión. De lo contrario podrá ser un buen funcionario, pero nunca un buen gestor.

2. **Responsabilidad e identificación del campo de gestión.** En una administración tradicional, la gestión se movía en parámetros totalmente condicionados por las técnicas jurídicas: conocer, cumplir y hacer cumplir la ley. Posteriormente, con el Estado de Bienestar, se extienden las técnicas relacionadas con la gerencia de servicios y el trabajo social en sus diferentes vertientes. El Estado Relacional pone en el terreno de la gestión un nuevo grupo de funciones necesarias para el mismo: negociación, cooperación, marketing y relaciones, información y comunicación, etc.

Además de la especialidad propia de cada cual, según el área de trabajo y el nivel de jefatura que se ostente, el gestor tiene que identificar la importancia para su puesto

¹⁶ A este respecto resulta especialmente interesante e ilustrativo el monográfico coordinado por RAFAEL BAÑÓN "Modernización de la Administración Pública". Revista Política y Sociedad N° 13. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense. Madrid, 1993.

¹⁷ VILLORIA, M. y CARRILLO, E. "Los empleados públicos en el Estado del Bienestar". EL PAÍS. 10-10-96.

concreto de cada uno de los tres componentes básicos de lo público hoy: jurídico, gerencial y relacional. Con todo ello, en su ponderación correspondiente, tendremos definido nuestro campo de gestión, y por tanto podremos diagnosticar las necesidades de conocimiento, herramientas y habilidades propias para el desempeño del mismo.

Además de esto, es preciso asumir con claridad que la gestión implica siempre y necesariamente la asunción de responsabilidades al menos sobre tres cuestiones: personas, presupuestos y resultados. Quien no asuma sus compromisos en término de tomar decisiones en relación a las personas de su unidad, los presupuestos que maneja y en consecuencia, comprometerse con la obtención de unos resultados, no puede ser considerado en el estricto sentido de la palabra un gestor público.

Identificar el campo, y asumir las responsabilidades básicas para afrontar la gestión constituyen el segundo requisito necesario de la nueva gestión pública.

- 3. Cultura de coordinación.** La nueva gestión pública no puede abordarse des-de compartimentos estancos o aislados a modo de "pequeños reinos de taifas", tal y como se presentaba y se presenta, en muchas ocasiones, la Administración tradicional.

La obtención de resultados ya nunca depende de una única unidad o departamento, ni tan siquiera de una única administración, sino de la correcta articulación, cooperación y coordinación entre las diferentes áreas dentro de la misma organización, entre diferentes niveles (local, autonómico y estatal), e incluso con otras organizaciones externas. Es imprescindible la extensión de una cultura de coordinación, la única que puede generar un auténtico "sentido de equipo", que es lo que caracteriza a las organizaciones exitosas. Hoy más que nunca hay que jugar en equipo, "jugar en zona", para obtener resultados finales en beneficio del ciudadano. Esto tiene que ver con el refuerzo y apoyo mutuo, con la profesionalidad de cada uno de los actores, y con cierta humildad para reconocer el "papel del otro". Tiene que ver también con el equilibrio y apoyo entre las diferentes culturas existentes en la Administración: funcionarial, gerencial y relacional, pues sólo con una acción complementaria entre los tres tipos de actores se conseguirá la satisfacción de ese ciudadano-sujeto de derechos al que hemos hecho referencia. Y tiene que ver, finalmente, con el establecimiento de sistemas y herramientas de trabajo adecuados a tal fin: "Mapas de Coordinación"¹⁸ adaptados a cada organización.

- 4. Asumir nuevos roles.** El gestor público ya no sólo tiene que "conocer y aplicar leyes", ni tampoco le basta con limitarse a "prestar servicios para el bienestar". Lo que deberá hacer en muchas ocasiones, además de lo anterior, será relacionarse con personas y organizaciones para "mediar entre la norma y la necesidad". Esta "función relacional", añadida a las anteriores, obliga al gestor público a asumir nuevos enfoques y papeles, nuevos roles que a su vez configurarán el tipo de técnicas y habilidades que debe manejar, y por tanto la formación necesaria para adquirirlas.

¹⁸ Ver en esta misma publicación el capítulo "El Mapa de Coordinación en Alcobendas"

Además de las funciones tradicionales para la Dirección Pública como "administrador", suficientemente desarrollada por los autores clásicos, y las funciones gerenciales más comunes con la gestión privada como "productor", orientado a resultados, incorporará el conjunto de habilidades que venimos considerando más propias del modelo relacional, sobre todo como "innovador" e "integrador"¹⁹. Algunos autores que han profundizado en esta reflexión, nos hablan de tres grandes bloques de roles que conforman la tarea del gestor o directivo público actual²⁰:

- 1) Roles decisionales: innovación, resolución de conflictos y alivio de tensiones, distribución de recursos y establecimiento de prioridades, negociación anticipando intereses departamentales y estableciendo las condiciones de cooperación.
- 2) Roles interpersonales de enlace, liderazgo, interrelación y cabeza visible de su unidad en las relaciones internas e interorganizativas.
- 3) Roles informativos, de obtención, seguimiento y diseminación de información, de portavoz, estableciendo redes y sistemas de comunicación que gobiernen los flujos internos y externos de información con el entorno.

5. **Participación.** La participación, tanto de los empleados y trabajadores públicos como de los ciudadanos, se muestra como requisito indispensable y con enorme capacidad de impulsión (o freno si no se produce) de la renovación de la gestión pública.

La participación de los ciudadanos tanto de manera individual (Reclamaciones y sugerencias, quejas, colaboración voluntaria, etc.) como colectiva (a través de asociaciones, órganos sectoriales consultivos y de participación, etc.) es una garantía contra el corporativismo y contra el inmovilismo inercial de cualquier organización: el ciudadano activo y que asume su papel protagonista se convierte en un principal agente de cambio.

En cuanto al conjunto de trabajadores, técnicos y empleados públicos, aportan la capacidad crítica necesaria para el cambio y el conocimiento preciso sobre el proceso de trabajo y de relación ciudadano – administración, allí donde se produce todos los días: en la interacción entre el funcionario (no lo olvidemos, el que "hace funcionar" la Administración, en sentido literal) y el ciudadano.

Grupos de mejora, círculos de calidad, sistemas participativos de dirección por objetivos, etc., son diferentes herramientas, entre otras, para conseguir algo imprescindible en la nueva gestión pública: la participación de los empleados y trabajadores públicos, deseable y necesaria no sólo como principio, sino como herramienta principal de motivación en un sector donde otro tipo de incentivos

¹⁹ METCALFE, L y RICHARDS, S. "La modernización de la Gestión Pública". MAP. INAP. Madrid 1989.

²⁰ ZAPICO, E. "La formación del directivo público en Europa de los 90". Instituto Europeo de Administración Pública. Jornadas sobre Formación para la Administración en los 90. Ayuntamiento de Barcelona 1989.

son de más dudosa aplicabilidad y eficacia.

- 6. Especificidad y complejidad de lo público.** La gestión pública tiene su fundamento en el marco constitucional del Estado y en su proceso político. Ello implica que no se pueden realizar traslaciones lineales con el proceso económico cuyo marco referencial es el mercado, aun cuando estemos hablando de nuevas interacciones entre ambos campos.

El ciudadano, como ya hemos visto, es un sujeto de derechos que además participará más o menos activamente en los asuntos públicos, le conciernan o no directamente. Por otra parte el Estado "social y democrático de derecho" tiene una función equilibradora y redistributiva desde el punto de vista del interés general.

El ciudadano, por tanto, no es un cliente que la Administración pueda "tomar o dejar" según convenga a una supuesta estrategia de mercado. Memos de tener claros los límites de la interacción público-privada y la diferente naturaleza, de ambos procesos.

Además de "sujeto de derechos", que es el concepto que globaliza y sitúa el marco de relaciones entre el ciudadano y la Administración, el ciudadano concreto adoptará o tr a serie de roles según cual sea el lugar y situación que ocupe en cada momento en relación al Estado y la Administración: ciudadano – contribuyente, como "pagador" de impuestos y financiador de los gastos generales de la Administración; ciudadano - beneficiario en el caso de recibir alguna prestación asistencial o de otro tipo: ciudadano – usuario en el caso de usar puntual y habitualmente alguno de los servicios públicos, por los cuales en ocasiones pagará además una tasa adicional, y finalmente ciudadano – cliente cuando "compre" servicios de naturaleza pública a través de cualquier empresa, sea pública o privada, con la que se haya concertado la provisión de la misma.

Dicho esto, hay que precisar que el "enfoque de cliente" ha supuesto y supone un importante empuje modernizador, por su valor simbólico y referencial al animar los procesos de cambio — sobre todo de cambio en la mentalidad funcionarial clásica-- en la Administración. De la misma manera, el actuar cada vez más en contextos de cuasi-mercado, o de presión comparativa y a veces competitiva — entre administraciones, entre ciudades, entre servicios – también en ocasiones genera importantes estímulos a la modernización y hacia la nueva gestión pública.

La nueva gestión pública ha de reconocer por tanto esa especificidad de lo público, a la par que su enorme complejidad en el marco del Estado Relacional.

Esto significa reconocer la legitimidad y necesidad del liderazgo político en la modernización e implantación de los cambios administrativos. Son los proyectos políticos, como proyectos de futuro en relación al modelo social, los que deben liderar y marcar las directrices del proceso de cambio en la Administración, y los instrumentos técnicos y modelos de gestión deben subordinarse a dichas orientaciones. Ni la inercia del mercado, ni la inercia de una suerte de "pensamiento único" economicista hoy en boga, ni desde luego, las declaraciones del presidente de ningún banco central europeo –con ser muy importantes y tenidas en cuenta– son las que deben marcar las directrices del cambio en la Administración Pública, sino fun-

Estado Relacional y nueva Gestión Pública

Antonio Díaz
Director de Planificación y Coordinación
del Ayuntamiento de Alcobendas

damentalmente los proyectos políticos legítimamente refrendados en las urnas, y los procesos de participación e interacción de los ciudadanos en su relación con el Estado y la Administración.

Si algo nos ha enseñado la década thacheriana – algunos de cuyos logros es preciso reconocer en el campo de la renovación de la gestión pública británica — es la constatación de los descarados efectos perversos de esa política: la cultura de desconfianza hacia lo público, el aumento de la corrupción en las contrataciones con la Administración, o la debilitación de la ética de servicio público por la presión de la comercialización²¹.

Pero sobre todo, la excesiva fragmentación y contractualización de la gestión, ha llevado a empobrecer la visión y perspectiva global, a minusvalorar el papel de los políticos y a una visión reduccionista del ciudadano, clasificado como simple cliente o usuario de servicios, justamente lo contrario de lo que este texto ha pretendido presentar como características de la nueva gestión pública en un Estado social y democrático de derecho.

²¹ JONES, G.W. “La modernización administrativa en el Reino Unido: una perspectiva general”. Revista Política y Sociedad No. 13. Madrid. 1993.