

Contrasts in the public management. External expert advise versus the action based on the social participation

Sumario:

Introducción. Los expertos y la gestión pública. En el otro extremo: la sublimación del participacionismo. La gestión pública como convergencia de saberes. Conclusión. Bibliografía.

Resumen:

El artículo analiza el papel que juega la tecnocracia en la gestión pública y los efectos que ello genera. El argumento central es que existen enfoques que sobrevaloran o el papel de los expertos o el de los ciudadanos en la gestión pública a partir de posiciones reduccionistas de la administración pública y que existe una opción que incorpora tanto la tecnocracia como la deliberación y la participación ciudadana y representa una perspectiva de convergencia y de concertación desde las esferas públicas con propósitos colectivos. Se trata de un artículo de revisión en la convergencia disciplinar de la Ciencia Política y la Administración pública.

Palabras claves: *Tecnocracia, participación, gestión pública, expertos.*

Abstract:

The article analyzes the role of technocracy in governance and the effects that it generates. The central argument is that there are approaches that overstate or the role of experts or of citizens in public administration from reductionist positions of government and that there is an option that incorporates both technocracy as deliberation and citizen participation and represents a perspective of convergence and agreement from public spheres collective purposes. This is a review article in the convergence discipline of political science and public administration.

Keywords: *Technocracy, participation, governance, experts.*

Artículo: *Recibido el 31 de enero de 2014 y aprobado el 1 de abril del 2014.*

Javier Duque Daza. *Politólogo. Magister en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, PhD Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México. Miembro del grupo de investigación UN Partidos Políticos, Universidad Nacional de Colombia y de la Red Latinoamericana de investigadores de la Calidad de la Democracia. Profesor Universidad del Valle, Colombia.*

Correo electrónico: *jduqued86@hotmail.com*

Contrastes en la gestión pública. La asesoría de expertos versus la acción basada en la participación social*

Javier Duque Daza

Introducción

La gestión pública (GP) como intervención social institucionalizada es el conjunto de acciones adelantadas por quienes ejercen posiciones de decisión y/o dirección en algún nivel de la estructura estatal, orientada a dar respuesta a necesidades y requerimientos sociales con recursos públicos y que se articula en planes, programas y acciones nacionales y/o territoriales y/o sectoriales. Se trata de la forma como se manejan y orientan las dependencias estatales por parte de autoridades públicas y los funcionarios en conjunto con asesores y expertos.

La GP constituye un conjunto de acciones estructuradas en virtud de un poder de mando de parte de quien las conduce o dirige; ello incluye la coordinación de un conjunto de personas o equipos de trabajo en procura de alcanzar ciertos objetivos, más o menos explícitos. Con la complejidad creciente de las sociedades, los avances técnicos, el crecimiento de las demandas sociales en sectores y subsectores del sistema de necesidades sociales, los requerimientos técnicos de la formulación y ejecución de políticas públicas y las exigencias de organismos internacionales de fundamentar técnicamente las acciones gubernamentales, la GP se enfrenta a la necesidad de contar con personas con formación especializada que acompañen, asesoren y fundamenten muchas de las decisiones e iniciativas de los gobernantes. A su vez, ante el avance de reformas institucionales, del rediseño del Estado y de las demandas y del mayor protagonismo de la sociedad en la vida pública (al menos en términos de nuevas reglas que crean espacios y mecanismos de participación), la GP se ve abocada a incorporar también de forma activa a los ciudadanos, al menos en algunos de los momentos del proceso de las políticas públicas y de las decisiones. En términos de imperativos técnicos y de incorporación de la participación la GP se enfrenta al reto de buscar un equilibrio que logre articular políticos, tecnócratas y ciudadanos.

El reto es resuelto de diversas formas. El péndulo se mueve a veces hacia la tecnocracia, incluso *in extremis*; en otros casos hacia la sociedad, en casos también sobrevalorando la participación. En un extremo, la gestión pública basada en la asesoría de expertos, en la tecnocracia, ha sido sustentada a partir de tres requerimientos que parecen razonables: quitarles espacio a los políticos que ocuparon cargos importantes en virtud de arreglos o presiones por lo cual se evidenciaron serias falencias en el manejo de lo público; responder al llamado de algunos organismos internacionales respecto a la necesidad de la mayor eficiencia y menos politización en la administración pública; y la complejización del manejo del Estado que ha requerido cada vez más expertos, más profesionales especializados

* El presente artículo hace parte del trabajo "Antinomias de la gestión pública", que obtuvo el primer lugar en el XXV Concurso de ensayos del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 2012.

y una mayor racionalidad técnica en los procesos. Tanto los “consejeros del príncipe” - asesores políticos de cabecera que orientan y dirigen la toma de decisiones- como la tecnocracia que le imprime una dimensión técnica al manejo de planes y programas de acción gubernamentales, han entrado a jugar un papel central en la GP.

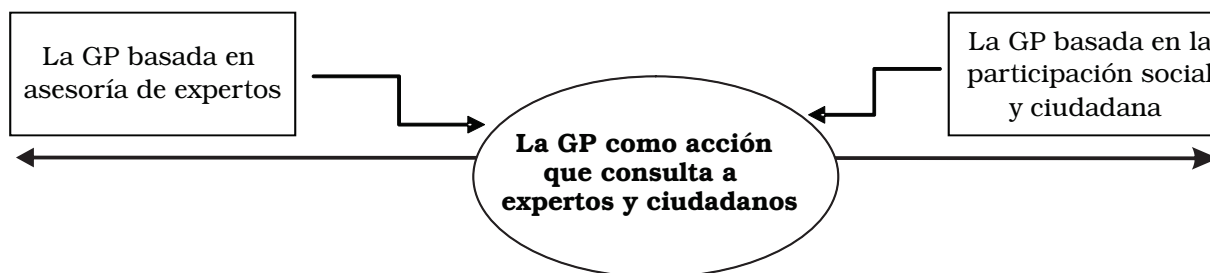
Esto ha generado diversas reacciones, no todos comparten la importancia y el peso de los expertos en la GP. Hay quienes abogan por una mayor apertura y más espacios para la participación ciudadana, para que los ciudadanos puedan intervenir en algunos de los procesos de la GP y que estos no queden sólo en manos de la tecnocracia y de los asesores, en ocasiones ajenos a la realidad y a los problemas sociales que deben ser solucionados desde los cargos de dirección y gestión. Se trata de la reivindicación de nuevas modalidades de democracia participativa y deliberativa y su contribución a una mayor eficacia e impacto de la GP acorde con las necesidades de la población.

Entre una y otra posturas (tecnocracia y participacionismo ciudadano) la vía alterna implica conciliar dos lógicas que no siempre van en la misma dirección. Es posible adelantar la GP

con principios democráticos si se asume una posición que supere la visión que supone la minusvalía ciudadana para pensar y la apatía de la gente para participar en los asuntos públicos. Se considera que en sus relaciones con la ciudadanía la GP debe asumir sus capacidades para participar, debatir y adelantar diversas prácticas democráticas que pueden generar decisiones de las autoridades públicas socialmente orientadas, sin renunciar a imperativos técnicos que imponen la complejidad de las sociedades actuales. De esta forma se propicia una GP más inclusiva y participativa.

Estas tres perspectivas constituyen el objeto del artículo y están descritas en el esquema 1. El argumento central del artículo es que entre las visiones unilateralizadas que sobrevaloran el papel de los expertos o de los ciudadanos a partir de posiciones reduccionistas de la gestión pública existe una opción que incorpora tanto la tecnocracia como la deliberación y la participación ciudadana y representa una visión de convergencia y de concertación desde las esferas públicas con propósitos colectivos. El artículo consta de tres apartados, cada uno de ellos desarrolla una de las perspectivas y al final se incluye un cierre conclusivo.

Esquema 1 . Enfoques de la gestión pública según los actores que participan de ella



Los expertos y la gestión pública

En el manejo de los asuntos públicos los gobernantes y las autoridades públicas siempre han recurrido a asesores, en ocasiones políticos, ideólogos y, cada vez con más frecuencia, tecnócratas. “Los “consejeros del príncipe”, “los auxiliares del príncipe” en sus diversos estilos y modalidades han jugado un papel importante en la política y en la GP y han tendido a convertirse en un actor con un papel preponderante en las decisiones. La complejidad creciente del manejo de los asuntos públicos, las tendencias a la

especialización, los avances en la investigación en políticas públicas y los requerimientos de nuevos conocimientos técnicos y teóricos para afrontar los asuntos del gobierno, han conducido a que el rol tradicional de los asesores centrado en aspectos políticos y de orientación ideológica tengan cada vez más componentes técnicos y legales por lo cual los expertos, los tecnócratas¹, han ganado espacio en las estructuras del Estado y en los espacios de conducción política y administrativa. En auxilio y apoyo de la política surgieron los *policy scientist*, la ciencia al servicio de la gestión y del

¹ Para evitar confusiones se adopta el concepto de tecnócrata homologable al de expertos en la política en los términos de David Collier: "individuos con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, lo cual constituye el principal criterio sobre el cual ellos son elegidos para ocupar posiciones claves en el proceso de toma de decisiones o de consejería en grandes y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas" (1979: 403).



manejo de lo público y los tecnócratas². A su vez, el contacto, la experiencia y el conocimiento de primera mano de los asuntos públicos a través de las asesorías y consultorías se constituyó en un insumo importante para el avance de la teoría, los conceptos y las herramientas del estudio de las políticas públicas. Se estableció así un puente entre práctica y teoría a través de la consultoría que favorece a ambas partes, a políticos y expertos y, se supone, contribuye también al conjunto de la sociedad que se (debería) beneficiar de una mejor conducción de los asuntos públicos.

El argumento de justificación de la presencia de tecnócratas y expertos en la gestión pública es el siguiente: se requiere definir alternativas para dar respuesta a requerimientos de la realidad social que expresa necesidades sociales y/o responsabilidades públicas y se requiere que estas alternativas, su implementación y ejecución, estén técnicamente fundamentadas y permitan darles un uso eficiente a los recursos escasos. Se busca, también, lograr mayor capacidad técnica de respuesta a las demandas y a los propósitos trazados por los gobernantes. Como los políticos no cuentan con tiempo, formación y competencias para decidir cuál o cuáles alternativas son las más adecuadas, se recurre a los expertos para que acompañen, orienten, implementen o asesoren. En este contexto el tecnócrata se inserta con su especificidad, aunque es dirigente, no es representante elegido popularmente; es especialista, pero no es funcionario de nómina, dada la naturaleza de su trabajo y de su vínculo temporal y/o por proyectos (Mayol, 2003). Lo que es claro es que hace parte del “aparato de dominación” o equipo de gobierno encargado de tomar las decisiones que tienen un carácter vinculante.

El auge de la tecnocracia ha generado tendencias hacia la tecno-administración, en la cual las decisiones obedecen más a criterios de los especialistas que a racionalidades políticas o a propósitos participacionistas. Por una parte, supone que es necesario contrarrestar la racionalidad política que satisface a grupos de poder, a intereses particulares de quienes gobiernan o hacen parte de coaliciones de

gobierno y que impone en los cargos centrales en la burocracia estatal a personas que ocupan posiciones en las estructuras partidarias o hacen parte del círculo de sus apoyos, no en virtud de la formación y de sus competencias profesionales. Por otra parte, rechaza la postura que sobrevalora el posible aporte de los ciudadanos en la formulación e implementación de programas y de políticas públicas a través de mecanismos y espacios de participación social y comunitaria.

Los científicos y técnicos ocupan un lugar de preeminencia en la administración pública. Los estudios y los conceptos de expertos de asesores y de consultores sustituyen en muchos casos la opinión de los ciudadanos, desplazados e ignorados cada vez con mayor frecuencia en la toma de las decisiones en una modalidad de cosificación, los ciudadanos son objetos pasivos de las políticas y decisiones, orientadas e “iluminadas por los que saben”.

Desde una visión de “tiranía de la oferta” (Meny y Thoenig, 1992), son las autoridades públicas quienes determinan y modelan las necesidades, la oferta desde el ámbito de la gestión pública condiciona las necesidades y la acción pública. Son los decisores públicos, y con ellos los expertos y tecnócratas, quienes trazan el mapa que debe orientar las decisiones a partir del saber agenciado que sirve de soporte a las visiones, intereses y proyectos de los equipos de gobierno. Las necesidades adquieren un sentido de “necesidades normativas” definidas por terceros, por los expertos en conjunto con los políticos, según sus propios valores y poniéndose en el lugar de los ciudadanos, aunque también pueden incluir necesidades sentidas, en tanto se establezcan mecanismos de aproximación a las expectativas, motivaciones, deseos de las comunidades.

En su versión extrema se trata de un entramado que, como lo describe Antonio Camou (1997) expresa la vinculación entre los especialistas y la política que opera cada vez más en redes que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento *think tanks*, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, empresas patrocinadoras de proyectos y otras organizaciones complejas que

² En el rastreo del origen de la denominación de tecnócratas se le ubica en las primeras décadas del siglo XX. Alberto Mayol (2003) señala al respecto que se llamaba ‘tecnócratas’ a quienes merodeaban el aparato burocrático, pero que no estaban incluidos en él (y por tanto no gozaban de ese prestigio). Su inserción en las estructuras del Estado se empezó a presentar de forma más visible desde la década de 1930 con la llegada de técnicos externos al estado de inspiración keynesiana, que por su mayor complejidad requería profesionales expertos, lo que condujo a la construcción de cierto prestigio para los economistas inicialmente. El camino de desarrollo de un pensamiento tecnocrático fue rápidamente asimilado a las convergencias ideológicas y posteriormente fueron las propuestas neoliberales las que encumbraron a los expertos en lugares de preeminencia como expresión de la penetración de la técnica en la política. La relevancia del Estado como sistema central de la vida social abría las necesidades de respuestas a las inquietudes sobre su propio funcionamiento. Este proceso supuso nuevos planteamientos y propuestas. Finalmente, una de las vías fue el creciente acceso de un particular tipo de especialista muy similar al ‘director’ de las corporaciones privadas de corte empresarial.

van cerrando el círculo y dejan poco espacio a la participación ciudadana. Se ponen de manifiesto los efectos institucionales de las ideas, una estrecha relación entre saberes especializados y la GP, cada vez más evidente que crea un lugar especial a los técnicos y expertos que conforman un círculo encumbrado en lugares prominentes en el manejo de lo público: los tecno-políticos, más técnicos que políticos, en el sentido del predominio de racionalidades instrumentales por encima de orientaciones hacia la cohesión social.

La GP recurre cada vez más a la tecnocracia, que también recibe otras denominaciones como “equipos de diseño de políticas” (Grindle, 2000), “consejos de asesoría” (Radaelli, 1999) o “elites intelectuales” (Plotkin, 2005). Se trata de un tipo de gestión más o menos vertical según incorporen o no a otros actores, especialmente a sectores sociales. Junto a los integrantes de los gabinetes o miembros de los gobiernos locales, de los partidos y facciones, de los altos funcionarios y del gobernante, los tecnócratas y con ellos los *think tanks* juegan un papel activo³. Estos últimos pueden constituirse en organizaciones formadas por intelectuales y analistas diversos que reciben contratos o encargos para analizar ideas y proyectos, y proponer formas de aplicación a las diferentes actividades gubernamentales; o pueden ser instituciones de investigación en políticas públicas autónomas –incluso sin ánimo de lucro–, bajo la figura de organizaciones no gubernamentales. Muchas de estas se especializan en sectores o problemas específicos y ofrecen sus servicios técnicos a los entes gubernamentales o actúan en las redes de clientelas profesionales de grupos políticos o, incluso, están adscritos a partidos políticos y actúan como sus centros de asesoría (Moreno, 2010).

Uno de los argumentos centrales para justificar la presencia de tecnócratas expertos en la formulación e implementación de políticas y en general en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de lo público es el discurso de la modernización y la superación de formas tradicionales de GP que antes se basaban en la presencia y actuación de políticos en cargos importantes que no estaban calificados para los cargos que ocupaban y que ahora serían desplazados por asesores y expertos. Quienes

antes carecían de posibilidades de incidir en las decisiones ahora lo hacen en virtud de su condición de intelectuales, académicos o técnicos especializados. En algunos casos se trata de una labor más autónoma, especialmente cuando se trata de misiones o consultorías contratadas por esferas gubernamentales de orden superior y con el fin de dar asesoría o apoyo a administraciones territoriales o locales. El papel de los *think tanks* como tecnócratas fuera del Estado pero que juegan un papel en la gestión pública ha sido puesto de relieve por muchos analistas que consideran que estos han enriquecido el debate democrático promoviendo ideas y reformas, a la vez que canalizado acuerdos para permitir el avance de reformas políticas cruciales para algunos países y se considera que constituyen un pilar de prácticas de “buen gobierno” (Balbis, 2001).

Hay una relación directa entre una concepción realista de la política, la democracia elitista-competitiva y esta visión tecnocrática de la GP. Se asume que la democracia es la lucha competitiva por el poder político entre elites y partidos, un juego de estrategias para acceder y/o mantenerse en el poder gubernamental y la política constituye el empleo del poder para producir decisiones orientadas a generar efectos predeterminados y calculados que pueden estar asociados a fines sociales como el bien común público, la emancipación social o incluso la democracia, o individuales como la riqueza, reputación, posicionamiento, ascenso. El poder es asumido como dominación, como un medio a través del cual se imponen las preferencias, los intereses y la voluntad sobre las de los demás. Se considera vital el papel de las altas burocracias y los expertos en la toma de decisiones en procura de una mayor eficiencia del gobierno, a la vez que considera a los ciudadanos actores pasivos que se convierten en electores, receptores de decisiones y de información.

Algunas interpretaciones tempranas acerca del papel de los expertos y de los técnicos en la política preveían el surgimiento de una “élite tecnocrática” que podría desplazar a los políticos (Meynaud, 1968), otros consideraban que los expertos condicionarían o determinarían la toma de decisiones, lo cual implicaba sustituir a los políticos en la formulación de políticas públicas y la presencia de una nueva clase política (García

³ La expresión de *Think tanks* se empezó a utilizar a partir de la segunda guerra mundial asociándose a las organizaciones de investigación militar o instancias donde se diseñaban estrategias militares. Se consolidó durante la posguerra especialmente y tendrán un intenso desarrollo especialmente en Estados Unidos y Europa. En América Latina su origen se remonta a la década de 1970, en los países del Cono sur el origen se vincula a la expulsión desde las universidades de investigadores y académicos por parte de las dictaduras militares. En otros países los *think tanks* surgen en alianza entre el sector privado y académicos interesados en establecer centros de investigación y diseño de políticas públicas independientes, del Estado y universidades (Belletini, 2005).



Pelayo, 1982). Algunos fueron más moderados y situaron a expertos y científicos sociales y administradores en calidad de “ejecutivos científicos” (Vernon, 1969) y, de forma predominante en las dos últimas décadas, se fue clarificando la ubicación de los expertos en la política más como “consejeros del príncipe”, como élite de asesores, académicos o intelectuales que inciden cada vez con más fuerza sobre las decisiones políticas, pero no desplazan ni a la clase política ni a los gobernantes, más bien los acompañan (Camou, 1997; Radaelli, 299; Grindle, 2000; Plotkin, 2005). Aunque las diferencias en la ubicación y en la proyección de su papel en la política y en las decisiones públicas, hay acuerdo en resaltar la creciente importancia del saber especializado y de los expertos en la administración pública.

No obstante, aunque el apoyo a la GP por parte de expertos y tecnócratas ha ido ganando espacio y en muchos casos contribuye a una racionalización y mayor eficiencia social del manejo de los problemas públicos, ha sido objeto de múltiples críticas. Se le recrimina el desplazamiento de las autoridades públicas electas que cuentan con el apoyo popular por otras designadas por la voluntad y el arbitrio de unos pocos en virtud de su experticia y conocimiento; se le critica también el desconocimiento de los problemas, los cuales son vistos a través del prisma de los expertos ajenos en muchos casos a las realidades sobre las cuales deben intervenir, el trabajo de gabinete en muchos casos no es complementado con trabajo de campo sobre realidades concretas y se formulan planes, programas y políticas a partir de modelos abstractos y en ocasiones surgidos en contextos diferentes; también son criticados por imponer un tratamiento técnico a problemas que tienen componentes políticos y que requieren deliberación y búsqueda de acuerdos. En cuanto a la toma de decisiones la crítica proviene de parte de quienes los consideran verticales, impositivos y excluyentes, bajo la presunción de la superioridad del saber ilustrado respecto al conocimiento del sentido común y de los ciudadanos afectados por las decisiones. Esto conlleva a la imposición de una visión instrumental y eficientista, al “iluminismo” que se funda en la presunción de superioridad del conocimiento científico-técnico sobre los saberes populares y las percepciones y opiniones de los ciudadanos, excluidas y descalificadas. En este sentido llega a ser calificada como una tendencia de “conservadurismo tecnocrático” (Cunill, 1997) que, basado en la racionalidad tecno-

científica, desplaza a la política y a la propia sociedad como generadora de sentido de la acción política.

Cabe recordar la crítica hecha por Pierre Bourdieu (1995) a esta (auto) considerada “elite esclarecida” conformada por los tecnócratas y expertos asesores que pretende legitimarse por medio de los títulos y la autoridad de la ciencia y el conocimiento especializado. Para él se trataba de un sector contrario a las aspiraciones e intereses de los ciudadanos que con frecuencia se expresa en la existencia de un abismo entre la comprensión racional del mundo con ajuste a intereses de eficiencia y los deseos de la gente. Hizo un llamado a la reconquista de la democracia en contra de los tecnócratas, a acabar con “la tiranía de los expertos” que imponían discursos, veredictos y restringían la participación ciudadana.

La reacción contra “la tiranía de los expertos” en la GP genera una posición radicalmente opuesta que reivindica la participación social y ciudadana en las decisiones, incluso en aquellas que tengan componentes técnicos y procesos complejos. Se exige “redistribución del poder”, que las autoridades electas y sus *staff* administrativos abran espacios de debates y concertación de toma de decisiones. Como David Held (1992) lo señalaba, la poca estimación de las capacidades de las personas termina deslegitimando a las propias autoridades, a los gobernantes y a sus asesores: si consideramos a los electores y a los ciudadanos incapaces de tomar decisiones razonables y aportar en el proceso de la gestión pública ¿por qué debemos considerarlos capaces de discriminar entre conjunto de líderes y decidir cuál es el más adecuado? Si, por el contrario, consideramos que los ciudadanos son capaces de decidir entre alternativas en competencia, entonces también se debe considerar que están en capacidad para intervenir en todos los demás procesos de formulación y ejecución de políticas y programas y en diversos aspectos de la gestión pública.

No parece muy consecuente la valoración que se hace de políticos y tecnócratas sin considerar también a los ciudadanos y su capacidad de discernir, deliberar y aportar a la gestión de las necesidades colectivas. Para resaltar la importancia del conocimiento y de los expertos en el manejo de los asuntos públicos no se requiere aislar o excluir a los ciudadanos del proceso de formulación, de implementación y de decisiones de las políticas, el problema radica en la unilateralidad de la dupla políticos-expertos.

Algunas preguntas acerca de los *think tanks* (por fuera del Estado) son igualmente válidas para la tecnocracia (en el Estado) ¿De dónde reciben los *think tanks* la legitimidad para incidir en la agenda política? ¿Quién les otorgó el derecho de afectar las vidas de los ciudadanos? ¿Qué tipos de procesos participativos usan estas organizaciones para asegurar que sus propuestas sean discutidas con, al menos, parte de los grupos afectados por ellas? (Belletine, 2007).

Se reclama, entonces, la creación gradual de espacios en los cuales no solo se consulte a la población, sino que también se permita la participación activa en la elaboración e implementación de programas, planes, proyectos o incluso de políticas, así como las veedurías, el seguimiento y evaluación de la gestión y de sus resultados. Se ha señalado que el tema de la participación ciudadana en la formación de las políticas públicas no debe ser visto como un juego de suma cero, en donde un mayor grado de participación ciudadana debe significar necesariamente una reducción o eliminación de las estructuras tecnocráticas instaladas en el Estado (Cunill, 2002; Moreno, 2010).

En el otro extremo: la sublimación del participacionismo

Frente a esta visión diádica de políticos-expertos como elementos centrales en la GP una posición opuesta reivindica la participación social y comunitaria en la formulación y ejecución de políticas y en general en muchas de las dimensiones de la gestión pública. Se formula también como una diada: políticos-sociedad como expresión de las demandas de los propios ciudadanos de mayor participación y de atención por parte de las esferas gubernamentales, y como el resultado de ciertos estilos de gobernar que se acercan a la población, ya sea con el propósito de un mejor conocimiento de las necesidades de las comunidades y/o como estrategia de apertura democrática y de legitimación.

Como alternativa al predominio de modelos de GP de tipo *Top Down* verticales y basadas en los expertos, se propone uno tipo *Down Up*, que permita una gestión “desde abajo” con espacios públicos en los que delibere, se discuta, se participe y los ciudadanos sean escuchados por los gobernantes y los funcionarios encargados de tomar decisiones. Esto implica replantear el papel de los ciudadanos en la gestión pública, reivindicar al ciudadano activo, las virtudes cívicas y el auto gobierno, dimensiones propias de una

concepción republicana de la democracia. Frente a tendencias que tienden a limitar la democracia a los procesos electorales y a la representación se postula reivindicar la ciudadanía que participa de los asuntos públicos, especialmente en los ámbitos territoriales descentralizados. Se reivindican los espacios de participación y de protección de lo público, de lo colectivo a través de la participación y la incidencia directa en la toma de decisiones, como rechazo a las formas indirectas representativas y al predominio de tecno-estructuras y los comités de decisión cerrados y excluyentes. También se reclama la posibilidad de acciones concretas desde la comunidad en programas de cogestión en la cual interviene la administración pública y la comunidad en acciones y programas específicos y de prestación de servicios. Se redimensiona, igualmente, la participación ciudadana a partir de esquemas descentralizados de gobierno en los cuales los mecanismos de participación cobran importancia. “El gobierno llega a la comunidad”.

En particular se pone de relevancia la importancia de las asociaciones civiles de la trama asociativa, como instancias a través de las cuales se puede generar una dinámica de deliberación y de acuerdos respecto a necesidades y posibles formas de implementación de las políticas y de los programas sociales. Las asociaciones interpretan valores y producen fundamentos para la actuación de los gobernantes y de los funcionarios públicos (Habermas, 1990, Cunill, 1997). Se concretan prácticas comunicativas y se pone de manifiesto la importancia de la sociedad civil y de la participación ciudadana y comunitaria en la generación de soluciones a los problemas colectivos y en la formación de la voluntad pública. Desde esta perspectiva, y en oposición a una concepción elitista-competitiva de la democracia, se defiende un modelo de democracia participativa y deliberativa que asume a un ciudadano activo que se involucra en los debates, en la organización social y, cuando así se requiere, también en la contestación y en la movilización.

No obstante la reivindicación de la participación ciudadana y de la sociedad civil, una versión de esta perspectiva deriva hacia la gestión pública populista que sostiene que se debe conceder la autoridad al pueblo para determinar y dirigir las decisiones gubernamentales y puede estar asociada a estrategias de acceso y reproducción en el poder, políticos y partidos y de manipulación que acuden a la opinión pública, a las “masas” generando espacios para su participación y sus iniciativas enalteciendo la importancia de “la voluntad



popular”, el “gobierno del pueblo” y la necesidad de dar respuesta a sus expectativas y demandas incluso más allá de las posibilidades reales del propio gobierno y del gobernante. Esta forma de GP de tipo populista puede surgir en situaciones diversas, puede tratarse de un estilo de liderazgo que recurre a la movilización, al contacto directo con la población sin intermediaciones, que crea foros y espacios para discutir, captar iniciativas y se compromete con darles respuesta; o puede ser el producto de presiones “desde abajo” en coyunturas especiales en las cuales los ciudadanos demandan respuestas a sus problemas y los gobernantes y funcionarios acuden a los espacios de discusión y de reclamo. En sus diversas formas implica una forma de incorporación de los ciudadanos a las decisiones y para algunos constituye una ventaja para democracia, lejos de ser un obstáculo, garantiza la democracia, evitando que ella se convierta en mera administración (Laclau, 2005). Para otros es una forma de gobernar para el pueblo realizando una política económica estatista y redistribuidora que recurre al contacto directo con los ciudadanos y con frecuencia a formas clientelares (Paramio, 2008).

También se ha denominado gestión burocrático-populista en tanto que presenta como actores centrales a los políticos gobernantes y la burocracia estatal orientados a la búsqueda de apoyos de la sociedad a través del acercamiento a esta. Los técnicos constituyen en realidad hombres de los partidos, la tecnocracia está ausente o aparece en forma contingente y marginal como en consejos consultivos *ad hoc* para proyectos o leyes específicos; comités asesores de burocracia; representación de intereses privados en institutos autónomos, entes descentralizados y empresas del Estado; fondos de administración de subsidios estatales y los cargos centrales los ocupan políticos que para efectos del manejo y comunicación con la población son más funcionales. Asimismo, dado el énfasis en la necesidad de cumplimiento a la sociedad de sus demandas suelen existir pocos controles y los funcionarios responden más a los requerimientos del gobernante que a procedimientos y regulaciones de índole técnico (Ochoa, et al, 1996).

Esta concepción participacionista puede conducir bajo ciertas condiciones al surgimiento de prácticas clientelistas, relaciones de intercambio y de contraprestaciones entre ciudadanos, gobernantes y funcionarios en el orden local del Estado. Se brindan bienes y servicios a grupos específicos a cambio de

apoyos políticos y se retroalimenta la interacción a través de convocatorias a los integrantes de las redes de clientela para que participen, lo cual es presentado como ejercicio de gestión participativa y sirve para validar y legitimar decisiones. De esta práctica resultan formas de gestión particularistas orientadas mediante la segmentación y la dirección de la inversión social. Los compromisos que resultan de los intercambios clientelares generan, a su vez, nuevas dependencias e incrementos en la burocracia y el crecimiento del aparato estatal (Ochoa, et al, 1996). Por otra parte, hay limitaciones en los reales alcances de la participación ciudadana que tiende a operar dentro de los procesos de reestructuración administrativa más como un elemento para el logro de la eficiencia y el control político que para la profundización democrática y por sus limitaciones sólo a un nivel de consulta pero no de ejecución ni veeduría (Jaimes, 2006).

En síntesis: el participacionismo contrapuesto a la visión tecnocrática revitaliza el republicanismo cívico y exalta la participación ciudadana y comunitaria. En algunos casos la gestión pública puede derivar hacia prácticas populistas que sobredimensionan y/o manipulan la participación ciudadana y comunitaria, o hacia manejos clientelares de la relación políticos-ciudadanos.

La gestión pública como convergencia de saberes

Como una opción a las diadas anteriores se propone una triada: políticos-expertos-sociedad. Aquí se ubica la propuesta de una gestión pública socialmente orientada e incluyente (GPSOI) que propugna por un equilibrio difícil que incluya en la toma de decisiones y en la gestión gubernamental la participación social en la producción de bienes y servicios colectivos y que incorpore, cuando sea del caso, la labor de los expertos.

Joan Subirats (2007) se preguntaba en uno de sus escritos ¿es necesaria la participación si ya tenemos democracia? En sus consideraciones aludía a cómo en las democracias en que la participación se limita a las elecciones, el ciudadano se encuentra desarmado entre elección y elección, pudiendo castigar o premiar a los políticos y a los partidos con su apoyo o el dárselo a otros. Es claro que las democracias contemporáneas van más allá del modelo representativo, por lo cual la respuesta a este interrogante es afirmativa, en tanto que la

democracia requiere más participación y esta trasciende la ritualidad periódica electoral. No obstante, la participación ciudadana no puede sobrevalorarse ni debe ser asumida como sustituto de la labor de otros actores que pueden contribuir con su saber y su experiencia a una mejor gestión pública.

Para utilizar la expresión de Haydeé Ochoa y Jeneffer Fuenmayor (2004): ni tecnocracia, ni populismo. Se trata, más bien, de desarrollar capacidad socio-técnica y de dirección política con espacios de participación ciudadana, con políticas y acciones que promuevan ciudadanos activos que contribuyan a planear, pensar, gestar y ejecutar acciones para el bienestar colectivo. En esta dirección se considera como una interface entre decisores y ciudadanos los espacios y organizaciones sociales que estructuran comités de co-gestión, deliberaciones y mesas de trabajo con efectiva participación ciudadana, en compañía de expertos que “descienden” de sus posiciones y entran en contacto y en comunicación efectiva con la gente⁴.

En los términos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), se trata de asumir que las personas deben percibirse como portadoras de derechos y con capacidad de tomar decisiones referidas a su vida individual y colectiva, sin caer en posiciones paternalistas o de caridad. Por su parte, quienes toman decisiones y están en posiciones de conducción y decisión deben asumir la capacidad activa de las personas y la importancia de incluirlas en los procesos de decisión y de ejecución de políticas, planes y programas orientados a satisfacer necesidades colectivas e individuales. En el mismo sentido, Parker Follet (1987) considera la necesidad de establecer una asociación entre la administración y los ciudadanos, para ello la GP debe abandonar su lazo exclusivo con “el conocimiento experto profesional” y aceptar las “experiencias vividas” de los ciudadanos como base legítima para la toma de decisiones.

Los ciudadanos a quienes van dirigidas las decisiones tienen algo que decir al respecto; además, por un sentido práctico, la aplicación de

un plan, programa, proyecto o una política en su conjunto es más aplicable si quienes están relacionados con ella hacen parte del proceso, no sólo porque pueden aportar a la comprensión de los problemas y proponer alternativas de solución, sino por que legitiman las decisiones al sentirse parte de ellas. Las organizaciones inclusivas producen más legitimidad (Clarke y Newman, 1997).

Se pasa de un centramiento en un actor, agente de decisiones, al descentramiento y la incorporación de diversos actores individuales y colectivos, personales e institucionalizados. La participación genera un “plus”, un agregado, expresado en consensos que producen legitimidad y reducen el conflicto. En la GPSOI se propicia, en términos de James Bohman (1996), la superación de la *pobreza política*, es decir, se propone crear condiciones que favorezcan las capacidades de deliberación, de participación efectiva con la influencia en la toma de decisiones tomando parte del proceso decisorio para evitar que la gestión siga siendo cuestión de pocos (los expertos y los políticos) y se amplíe a un número mayor de actores. Como lo subrayaba Habermas, “no se puede poner tecnocráticamente bajo tutela a la opinión pública”⁵.

Resurge la cuestión planteada en el primer capítulo acerca de cómo implementar la democracia participativa y deliberativa, que se trata también de una democracia que incluye y, en palabras de Charles Taylor (1998), no es sólo un balance de las opiniones individuales, sino la toma de decisiones que resultan de la deliberación conjunta que conduce a que las opiniones de cada participante se forman y reforman en relación con otros, los participantes deben conocerse y entenderse entre sí. En esta dirección en la última década se ha enfatizado en la expresión *buen gobierno o governance*, que parte de un diagnóstico acerca de las deudas y el déficit en participación ciudadana. Se considera que la sociedad civil es la que puede impulsar al gobierno en sus estrategias mediante el consenso indispensable a la estabilidad democrática es necesario que la sociedad en sus distintos ámbitos y niveles conozca sus opciones y las

4 Hay diversas experiencias en América Latina que dan cuenta de esta GPSOI y de intercambios productivos entre tecnócratas y ciudadanos. Las experiencias de presupuestos participativos, órganos colegiados de toma de decisiones y consejos de gestores públicos en ciudades en Brasil, que han sido tomados como experiencias de renovación de una gestión pública democrática e incluyente, replicados en otras ciudades en México y Colombia. Otra experiencia que permite ilustrar un tipo de GP que consulta a expertos, pero también a la ciudadanía es el caso de la “Conferencia de la Ciudad”, denominación asignada a la Primera Conferencia de la Ciudad, que se desarrolló en Río Claro (municipio del Estado de São Paulo), Brasil en el año 2000. En ella se organizaron consejos municipales temáticos promovidos y organizados por las secretarías de la administración, fueron invitadas las entidades reconocidas de la ciudad y sus deliberaciones y acuerdos fueron incluidos en el plan plurianual de inversiones. Esta se ha seguido desarrollando cada dos años (Pintaudi, 2005).

5 Se trata, como se planteó en capítulos anteriores, de la reivindicación de la participación y de la sociedad civil: “El hecho de que el público se componga de legos y de que la opinión pública discorra en un lenguaje ininteligible para todos, no significa necesariamente una desdiferenciación de las cuestiones esenciales y de las razones sobre cuya base esas cuestiones se deciden. Ello no puede servir de pretexto para poner tecnocráticamente bajo tutela a la opinión pública mientras las iniciativas de la sociedad civil no tengan la suficiente entidad como para procurarse, en relación con los aspectos sistémicos de las cuestiones públicamente discutidas, un suficiente saber de expertos” (Habermas, 2000: 454-455).



consecuencias de determinadas acciones políticas, sociales o económicas y que pueda decidir si tales consecuencias son deseables o no. No obstante, la posibilidad de conocer las opciones y poder decidir a través de mecanismos decisorios no es suficiente para obrar en una mayor democratización de la sociedad, debe avanzarse hacia la posibilidad del diseño de agendas sobre las cuestiones que a las comunidades les interesan y tener las posibilidades reales de hacer llegar tales agendas al Gobierno para su implementación y posterior control social (SELA, 2004).

Se incluyen varios componentes en una refundación de la GP que incorpore a expertos y ciudadanos y que permita la protección del patrimonio público: (1) una visión referida a la modernización económica pensada como desarrollo integral y no solo de crecimiento o estabilidad macroeconómica que supone acompañamiento y recurrencia a la ciencia, a la tecnología, los expertos y los centros de pensamiento para una gerencia de lo público técnicamente orientada, (2) la consolidación y profundización de la democracia, que no solo implica procedimientos de la democracia política, sino formas efectivas de participación social y comunitaria formas de democracia asociativa -construcción de un entramado de organizaciones que actuando en red se movilizan y demandan respuestas de las autoridades y de los funcionarios y constituyen una ciudadanía activa que delibera, opina, participa y aspira a incidir de forma efectiva en la formulación, ejecución e implementación de las políticas y programas, no solo en el nivel consultivo y/o de veeduría-, (3) el rediseño institucional para establecer reglas efectivas que permitan darles voz y un efectivo papel a los ciudadanos.

Esta democracia asociativa ha sido pensada también a partir del concepto de tercer sector, del espacio público no estatal, propio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Además de las formas participativas ciudadanas y comunitarias las organizaciones del tercer sector surgen como alternativas de gestión y co-gestión relevantes en la prestación de servicios con recursos públicos pero formas autónomas no gubernamentales de operación: escuelas, universidades, centros de investigación, hospitales, museos, orquestas sinfónicas. En lugar de reivindicar el anterior modelo de Estado social-burocrático que demostró problemas de funcionalidad, burocratización, ineficiencia, y de las soluciones

que se intentaron establecer del Estado mínimo que se desprendió de sus responsabilidades sociales, se propone una forma alterna complementaria constituida por esta serie de asociaciones y organizaciones de servicios de educación, salud, cultura, asistencia social, que resultan más eficientes y con mecanismo de control social (Bresser-Pereira y Cunill, 1998).

En suma: como una posición intermedia entre la GP basada en expertos y la que desdeña sus aportes y reivindica la participación ciudadana en el manejo de lo público, no sólo es posible combinar GP y participación, sino que es deseable; además, genera inclusión y aprendizajes colectivos y le da una proyección especial a la GP con una lógica de “todos aportan”. Ello no significa ausencia de conflictos y confrontaciones, intereses encontrados y percepciones a veces irreconciliables acerca de lo justo, lo adecuado y lo conveniente. Pero si abre un camino a los acuerdos y a una mayor inclusión en la toma de decisiones a través de nuevas formas de representación social y de interacción entre gobernantes, expertos y sociedad.

Conclusión

De las tres formas de concebir el papel de la tecnocracia y de la sociedad en la gestión pública se pueden diferenciar cinco aspectos o dimensiones centrales que las caracterizan, estando más próximas entre sí las que se diferencian, siendo más cercanos entre sí los tipos participacionista e integral (ver tabla 1):

- (1) El papel de los expertos es ampliamente predominante en la gestión tecnocrática, dándose el desplazamiento de los políticos partidistas de los cargos gerenciales y de dirección por parte de expertos y asesores cualificados. En los tipos participacionista e integral se atribuye más importancia a la sociedad a través de formas de participación individual y colectiva. En este último se incorporan expertos, pero también se crean espacios para la participación ciudadana.
- (2) En correspondencia con lo anterior, el tipo tecnocrático de gestión pública unilateraliza el papel de los expertos y descarta o minimiza la participación ciudadana y social. La situación extrema se da en la gestión participacionista que no incorpora ni valora el aporte de los expertos en la asesoría o acompañamiento en las decisiones y sobrevalora la participación ciudadana.

- (3) La cogestión constituye una estrategia que incluyen los tipos participacionista e integral de gestión pública como forma de incorporación de la sociedad en la planeación y ejecución de programas con recursos públicos y aportes de las comunidades. Ello aproxima la administración pública a la población.
- (4) En la gestión pública tecnocrática predominan un esquema vertical de toma de decisiones y una racionalidad técnica e instrumental, frente a lo cual surgen alternativas más horizontales que se orientan por racionalidades políticas que entienden que la política implica la toma de decisiones de decisiones con un sentido vinculante y con propósitos colectivos.

Dimensiones	Tipos de gestión pública según el papel de los expertos en ella		
	Tecnocrática	Participacionista	Integral
Papel de los expertos	Central	Marginal o ninguna	Central compartido con los ciudadanos
Papel de los ciudadanos	Marginal o ninguna	Central	Central compartido con los tecnócratas y expertos
Formas de incluir a la población en la gestión	Ninguna	Cogestión	Cogestión
Estilo de la formulación e implementación de las políticas y programas	Vertical “desde arriba”	Horizontal “desde abajo”	Horizontal
Racionalidad	Técnica: aplicación del conocimiento técnico a las decisiones políticas, a las políticas y programas.	Discursiva: deliberación y participación susceptible de instrumentalizarse en beneficio de los gobernantes y funcionarios públicos.	Técnica y discursiva: incorpora elementos tecnocráticos y los aportes de los ciudadanos.

Fuente; elaboración del autor.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. (1982). Política y racionalidad administrativa. México. INAP.

Balbis, Jorge. (2001). ONGs, Gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe, disponible en línea en: http://www.uneco.org/most/dsp53_sp.htm

Belletine, Orazio (2007). El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina, en Adolfo Garcé, et. Al. *Think tanks* y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales. Buenos Aires: Prometeo editores.

Bresser, Luís Carlos y Cunill, Nuria. (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado,



Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Paidós, Buenos Aires.

Brugué, Joaquim y Gallego, Raquel (2007). "¿Una administración pública democrática?", en Joan Font Coordinador. Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel Ciencia política, Barcelona, pp. 33-41.

Bourdieu, Pierre (1995). Combatir a la tecnocracia en su propio terreno, publicado en Liberation 14 de diciembre de 1995., Disponible en línea en: <http://www.olavarria.com/ciudad/universitarios/biblioteca/descargas/b/Combatir%20a%20la%20tecnocracia%20en%20su%20propio%20terreno.pdf>

Camou, Antonio (1997). "Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en Nueva Sociedad N° 152, p. 54-67.

_____ (2007) El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos. Tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001), en Adolfo Garcé, et. Al. *Think tanks* y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales. Buenos Aires: Prometeo editores.

Collier, David. (1979). El Nuevo autoritarismo en América latina. México: Fondo de Cultura Económica.

Cunill, Nuria. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad, Caracas.

_____ (2002). "Nodos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, eds. Controlando la política, editorial Temas, Buenos Aires.

García Pelayo, Manuel. (1982). Burocracia y tecnocracia. Ed. Alianza Universidad.

García de la Huerta, Marcos (1990); Crítica de la Razón Tecnocrática. Santiago: Editorial Universitaria.

Grindle, Marilee (2000). Designing reform: Problems, solutions and politics, Boston, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Habermas, Junger. (1990) Soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo del espacio público, Novo Estudos N° 26, CEBRAP, Sao Paulo.

_____ (2000). Facticidad y validez, Editorial Trotta, Valladolid.

_____ (2009). "¿Tiene aún la democracia una dimensión epistémica?", en Habermas, J.,

iAy, Europa!: Pequeños escritos políticos, Valladolid. Editorial trotta.

Held, David (1990). Modelos de democracia. Madrid: Alianza.

Mayol, Alberto (2003) La tecnocracia. El falso profeta de la modernidad, revista de Sociología N° 17, Universidad de Chile, p.95-123.

Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992) Las políticas públicas. Madrid: Ariel.

Meynaud, Jean. (1968). La tecnocracia ¿límite o realidad?. Madrid: Ed. Tecnos.

Moreno, Marco (2010). *Think Tanks* en Chile: estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas, en Enfoques Vol. VIII N° 12, p103-125.

Paramio, Ludolfo (2008). El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

Ochoa, Haydeé et al. (1996). Administración pública y populismo en Venezuela, revista venezolana de gerencia, Vol. 1, N°1.

Plotkin, Mariano y Neiburg, Federico. (2005). "Élites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la nueva economía", en Estrada Álvarez, Jairo (ed.), Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá: Unibiblios.

Pintaudi, Silvana María (2005). "Participación ciudadana en la gestión pública: los desafíos políticos", Revista Electrónica de Geografía y ciencias sociales Vol. 9 N° 194, Universidad de Barcelona, Barcelona.

Radaelli, Claudio (1999). Technocracy in the European Union. Harlow: Longman, Radaelli, Claudio. (1999). The public policy of the European union: ¿whit-her politics of expertise? En Journal of European Policy, Vol. 6, N° 5

Silva, Patricio (1997) Ascenso tecnocrático y democracia en América latina, Nueva Sociedad N° 152, p.68-77.

_____ (2006) Los tecnócratas y la política en Chile, Revista de Ciencia Política Vol. 26 N° 2, p.175-190.

Subirats, Joan (2007). "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en Joan Font Coordinador Ciudadanos y decisiones públicas Ariel Ciencia política, Barcelona. P. 33-41.

Vernon, Raymond. (1969). El dilema del desarrollo económico de México. México. Editorial Diana.