

<https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>

Valor público, gobernanza y Tercera Vía

Public Value, Governance and Third Way

José Fernández-Santillán / santillan.florencio@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0919-1985>

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, México

Abstract: In the public debate there is a couple of concepts that seem to dominate the landscape. It means, they apparently do not permit the presence of other member on the ground: Welfare State and Minimal State. Each of them has a specific administrative model: the Welfare State corresponds to the Traditional Public Administration (TPA); the Minimal State corresponds to New Public Administration (NPM). In addition, on the one hand, the interventionist model had a strong theoretical background with the complex of social-democrat ideas. On the other hand, the libertarian model has had a powerful system of ideas. This paper challenges the perception that there is just one binomial of models. In contrast, there is a Third Way which in the administrative dimension corresponds to governance through community networks. And they both have, as I will show, a heavy support of ideas.

Key words: welfare state, minimal state, governance, public value, Third Way.

Resumen: En el debate público se presentan como términos contradictorios y mutuamente excluyentes los modelos de desarrollo cimentados en el Estado benefactor (*Welfare State*) y en el Estado neoliberal. A ellos corresponden, respectivamente, los modelos de administración pública conocidos como la Administración Pública Tradicional (APT) y la Nueva Gerencia Pública (NGP). De acuerdo con autores como John Benington, estos binomios están firmemente asentados en doctrinas sociales y económicas, como el fabianismo y el neoliberalismo. Lo que este artículo destaca es que esa dualidad no es insustituible: hay una Tercera Vía como modelo de desarrollo económico que tiene como su correspondiente modelo administrativo la Gobernanza mediante Redes Comunitarias. Lo que también se destaca aquí es que —al contrario de lo que opina Benington— la Tercera Vía sí tiene una firme base de sustentación teórica. Para mantener esta tesis se mencionan varios autores de renombre que han producido obras de gran relieve teórico, pero que también han brindado grandes aportaciones empíricas.

Palabras clave: Estado benefactor, Estado neoliberal, gobernanza, valor público, Tercera Vía.

Introducción

Es convención aceptada que al término de la Segunda Guerra Mundial se puso en marcha la estrategia de desarrollo económico conocida como Estado benefactor (*Welfare State*). Esta línea de acción consistió, fundamentalmente, en el incremento al gasto público para atender las necesidades sociales como, por ejemplo, la educación, la salud, la vivienda, la protección a los derechos de los trabajadores, la creación de infraestructura, el pleno empleo, la creación de incentivos a la inversión privada. Uno de los hechos más representativos del modelo del desarrollo asistencial, como también se le conoce, fue el Plan Marshall, denominado así porque se trató del rescate económico instrumentado por el secretario de Estado de Estados Unidos y que se dio a conocer en un discurso pronunciado por este funcionario en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947.

El Plan Marshall consistió en la ayuda económica para 16 países europeos devastados por la Segunda Guerra Mundial, con lo cual se pudo echar a andar, justamente, el Estado benefactor en el Viejo Continente.

Lo que muchos analistas han pasado por alto es el tipo de administración pública que correspondió a la instrumentación del modelo benefactor. Es lo que se conoce, comúnmente, como Administración Pública Tradicional (APT), según los cánones establecidos por Weber (1977: 173-180) en lo que él llama la autoridad legal-racional. Las principales características de este tipo de administración son: formalismo, fijación de competencias en cada uno de los puestos de la jerarquía burocrática, distribución de funciones, ascenso por escalafón, estricta separación de lo que es la propiedad pública frente a lo que es la propiedad privada.

El basamento teórico del *Welfare State* puede encontrarse en los escritos de autores socialdemócratas de origen francés e inglés del siglo XIX.

No obstante, hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX, el modelo asistencial comenzó a mostrar sus defectos: crisis fiscal del Estado, burocratismo, paternalismo, agotamiento de lo que se conoce como el pacto socialdemócrata entre el gobierno, los trabajadores y los empresarios. Su lugar fue ocupado por el Estado neoliberal, impulsado por las corrientes y partidos conservadores, que, literalmente, se dedicaron a desmantelar el *Welfare State* mediante drásticos cortes al gasto público, la privatización de muchas empresas públicas, la apertura comercial y la fe ciega en el *laissez faire*, es decir, en el libre mercado.

A este modelo de desarrollo económico correspondió, como modelo de administración pública, lo que se conoce como la Nueva Gerencia Pública

(NGP), que, dicho en términos sucintos, introdujo criterios empresariales en el gobierno.

El piso doctrinario de esta nueva línea de acción fue el neoliberalismo, entre cuyos exponentes se encuentran Frederick von Hayeck, Milton Friedman y Robert Nozick.

Lo que en este trabajo de investigación se expone es que es falso que solo exista este binomio; es decir, Estado benefactor o Estado neoliberal, asistencialismo o libre mercado, APT o NGP.

La periodización de los modelos de desarrollo económico y sus correspondientes modelos administrativos

Para desarrollar la argumentación, se debe tomar en cuenta el paralelismo ya anotado en la introducción entre modelos de desarrollo y modelos de administración pública a partir de la posguerra. De esta manera, la APT se ensambló con el Estado benefactor; la NGP se enlazó con el modelo económico neoliberal y la teoría de las acciones racionales. Esta pareja de opuestos, sin embargo, no es indeleble ni insuperable. De hecho, está siendo sustituida por lo que se conoce como la gobernanza mediante redes comunitarias (*Network Community Governance*), modelo administrativo que se vincula con el modelo de desarrollo económico conocido como la “Tercera Vía”. Como hemos señalado, a cada una de estas etapas correspondería un determinado basamento doctrinario.

No habría problema en aceptar que el Estado asistencial (*Welfare State*) tuvo su motivo inspirador en la economía política fabiana o socialdemócrata, así como el neoliberalismo se erigió sobre el individualismo económico. El punto de controversia se presenta en torno a los fundamentos teóricos de la Tercera Vía; incluso, al decir de algunos autores, esta tampoco posee una teoría ni una estrategia institucional y organizacional. Así lo señala, por ejemplo, Benington (2011) en el capítulo “From Private Choice to Public Value?”, incluido en el libro *Public Value: Theory and Practice*:

La administración pública tradicional distintiva del Estado benefactor de la posguerra fue inspirada por la economía política fabiana y la teoría de los bienes públicos (que se distinguen de los bienes privados por ser no-excluibles y tener un bajo nivel de competencia en el consumo). La llamada nueva gerencia pública que ha dominado el debate académico y de la acción práctica en las pasadas dos décadas ha sido inspirada por la economía política neoliberal, y las teorías de las acciones racionales y de las opciones públicas (en las que los individuos son vistos como las unidades primarias de análisis y la maximización del autointerés como el principal criterio tanto del comportamiento económico como del comportamiento social).

En contraste, el nuevo esquema de la gobernanza con base en redes comunitarias que ahora está emergiendo adolece de una base teórica distintiva a nivel económico y social, aparte de la noción general de “tercera vía” que combina un mercado competitivo con un Estado limitado, y combina la innovación económica con la justicia social. La filosofía de la “tercera vía” proporciona una amplia visión racional para el cambio, y enfatiza la necesidad de vincular las estrategias individuales con las sociales. No obstante, ella no proporciona una teoría o estrategia suficientemente clara para plantear reformas al nivel institucional y organizacional (Benington, 2011: 41).

Lo que Benington escribe en este párrafo es de enorme importancia y, en consecuencia, digno de tomarse en cuenta al menos por dos razones: 1) porque presenta una periodización histórica acerca de los modelos de desarrollo económico y su vinculación con los modelos administrativos; y 2) porque hace referencia, dentro de esa periodización, a las bases teóricas de los tres modelos que se han presentado luego de la Segunda Guerra Mundial. El punto de controversia, como lo hace explícito este autor, es el aparentemente débil basamento doctrinario de la Tercera Vía.

Es preciso detenerse en este último punto, dado que la Tercera Vía ofrece una alternativa teórica y práctica de enorme relevancia frente al binomio estatismo-neoliberalismo y, en consecuencia, también frente a la pareja APT-NGP, y a la otra y correspondiente pareja, en el ámbito de la teoría: fabianismo-individualismo económico. Benington (2011) presenta una concepción imprecisa de lo que es el soporte teórico de la Tercera Vía. Hay autores como John Rawls, Jürgen Habermas y Amartya Sen, que han ofrecido importantes contribuciones para enriquecer la Tercera Vía, o sea, una alternativa tanto al modelo asistencial como al modelo neoliberal.

El bagaje teórico de la Tercera Vía

Se podría poner a la filosofía política de John Rawls (1971) como el soporte fundamental de la Tercera Vía. La justificación de este planteamiento reside en que este autor habla, precisamente, de la combinación entre estrategias individuales y sociales. Y lo hace cuando menciona los dos principios de justicia:

Primero: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. *Segundo:* Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos (Rawls, 1971: 60).

En referencia a Habermas, debe decirse que él es el padre filosófico del concepto “esfera pública”. Se resalta este hecho porque Benington (2011) explica la conexión entre el concepto “esfera pública” y el de “valor público”, que está en el centro de la gobernanza mediante redes comunitarias. Y lo dice de la siguiente manera:

Argumentaré que el valor público puede ser mejor entendido y percibido en el marco de la noción de “esfera pública” —un espacio democrático que incluye— pero no es de la misma extensión —el Estado en el que los ciudadanos presentan sus demandas colectivas y en el cual las libertades individuales tienen que ser protegidas (Benington, 2011: 31).

La pregunta fundamental de la Tercera Vía en materia de políticas públicas es cómo agregar valor a la esfera pública. En tal virtud, es preciso señalar cuál es la relación entre la esfera pública y la sociedad civil. Pues bien, se puede decir que ambos términos son correlativos.

La precisión es importante porque, *grosso modo*, el actor fundamental de la época keynesiana fue el Estado; el actor fundamental de la época neo-liberal fue el mercado, en tanto que el actor fundamental de la Tercera Vía es la sociedad civil.

A este respecto, es esencial dar una definición de lo que es la sociedad civil. La precisión es necesaria en cuanto a que a esta noción (sociedad civil) se le ha adjudicado una gran cantidad de significados. Cohen y Arato (1994: IX) entienden por sociedad civil: “Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de las asociaciones (especialmente las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales, y las formas de comunicación pública”.

Ciertamente, en el pasado, el papel de la sociedad civil en la formación de las políticas públicas y la gobernanza fue ignorado o descuidado; pero ahora se ha vuelto más importante que nunca, sobre todo porque es el gran actor de la Tercera Vía. Esa es la razón por la cual es relevante conocer qué es la sociedad civil y qué sucede en ella. Es necesario conocer, en particular, la manera en que la gente se relaciona con el gobierno para definir las políticas públicas.

El propósito es provocar cambios que empujen al gobierno a descubrir nuevas formas de cooperación con la sociedad civil, con miras a realizar tareas comunes y “negociar y movilizar coaliciones de interés para alcanzar propósitos comunes” (Benington, 2011: 37). Esta es la forma como “la gobernanza mediante redes comunitarias” puede ser procurada; es decir, mediante el entrelazamiento del tejido social con las redes gubernamentales a lo largo y ancho del tejido social, en búsqueda de propósitos comunes y dar solución a los

problemas que enfrentan las comunidades sociales. Esto puede proporcionar una sólida gobernanza y legitimidad, porque está profundamente enraizada en la sociedad civil y la ciudadanía.

Respecto a Sen (1999), se puede señalar que su teoría económica y social está estrechamente vinculada con la Tercera Vía; sobre todo a la conexión entre la libertad individual y la igualdad social. En el primer párrafo de su libro *Desarrollo como libertad* se lee: “Hay una gran complementariedad entre la iniciativa individual y los arreglos sociales. Es importante reconocer, al mismo tiempo, la importancia de la libertad individual y la fuerza de las influencias sociales en la medida y alcance de la libertad individual [...] hemos de ver a la libertad individual como un compromiso social” (Sen, 1999: XII).

En la época del Estado benefactor (*Welfare State*), el gobierno trató de resolver los problemas sociales mediante la acción de las instituciones públicas y la expansión del gasto público. La racionalidad debía ser buscada en la mejor manera de administrar los bienes públicos. Sin embargo, esa forma de proceder produjo la crisis fiscal, la ineficiencia, la corrupción, la instauración de un sistema patrimonial (la confusión entre la propiedad pública y la propiedad privada de los gobernantes) y el corporativismo. Luego vinieron los tiempos del neoliberalismo. El mercado fue el punto de referencia. Todo debía ser medido con base en los criterios establecidos por el *laissez faire*: no más gasto público sin pasar por el tamiz de rígidos controles presupuestarios, las privatizaciones en sustitución de las nacionalizaciones, y, en fin, el desmantelamiento del Estado benefactor. La eficiencia debía ser buscada en la teoría de las acciones racionales (*rational choice*).

Ciertamente, en la época en que predominó el Estado benefactor, la APT fue el modelo que definió al gobierno; en el periodo en el cual prevaleció el neoliberalismo la NGP marcó el paso de las acciones de gobierno; pero ahora se tiene a la gobernanza basada en redes comunitarias (GRC), que debe combinarse con la racionalidad emanada del valor público.

Valor público y GRC

Para tener mayor claridad en cuanto a los conceptos de valor público y la GRC, se debe especificar que:

El valor público y conceptos relacionados como el de bienes públicos, el interés público y espacio público han sido ampliamente debatidos en la filosofía política desde la antigua Grecia. No obstante, lo que impulsó la actual discusión en torno al valor público en el campo de la gestión pública fue el libro seminal de Mark Moore *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Benington, 2011: 1).

La idea del valor público surgió como una alternativa a la NGP y la ideología del mercado enarbolada por el neoliberalismo. El libro de Moore (1995) fue escrito a mediados de los años noventa, cuando el gobierno y la justicia social fueron vistos como obstáculos para el progreso de la economía y la sociedad (Benington, 2011: 1). La pareja conservadora Thatcher-Reagan afirmó: “El gobierno no es la solución; el gobierno es el problema”. Ese fue el motivo por el cual ellos prefirieron la competencia en lugar de la cooperación, la libertad en vez de la igualdad, lo privado en lugar de lo público. Debido a la crisis del Estado asistencial y a una excesiva propaganda contra la justicia social y el gobierno, muchas personas perdieron la confianza en el sector público.

“Lo público”, como concepto, perdió prestigio en favor de “lo privado.” Por ejemplo, “muchos pensaron que el mejoramiento de la administración pública podría ser alcanzado importando técnicas del sector privado al sector público. Por tal motivo, las agencias gubernamentales fueron impulsadas a adoptar la perspectiva de las clientelas comerciales al prestar servicios a los individuos definidos como consumidores” (Benington, 2011: 8-9). Este es el caso, precisamente, de la NGP. Esta fue la perspectiva incluida como parte de la estrategia para reemplazar a la APT por los procedimientos que son propios del sector privado. Tratar a los ciudadanos como consumidores.

En este ambiente de agresiva reivindicación de “lo privado”, la propuesta del valor público fue la de incluir, en el debate público, la idea de que los ciudadanos pueden pensar acerca del lugar que el gobierno ocupa en la sociedad y contribuir a decidir en qué circunstancias individuales y condiciones sociales ellos desean ser tratados como una colectividad con responsabilidad pública para tratar con el gobierno, y en qué otras circunstancias ellos quieren ser tratados con base en criterios privados para ser tratados por los individuos mediante relaciones de mercado (Benington, 2011: 9).

Después del fracaso del Estado asistencial, pero también después del fracaso del neoliberalismo, la teoría del valor público señaló que algo debía cambiar y mejorar en el gobierno. Lo que la teoría del valor público trató de resaltar fue:

el importante potencial innovador como forma de incrementar la eficiencia, efectividad y responsabilidad de las organizaciones gubernamentales [...] Así como los ejecutivos del sector privado debían tener puesto un ojo en las condiciones cambiantes del mercado, así también los ejecutivos del sector público debían poner atención en las cambiantes condiciones políticas, económicas y sociales que quizá pudieran crear nuevas y diferentes demandas políticas (Benington, 2011: 9).

Un aspecto importante que el valor público destacó fue que entre el gobierno y el mercado existe un espacio, la esfera cívica o esfera pública cuyo “compromiso con la idea de que el propio árbitro del valor público es la sociedad como un todo actuando como mejor puede mediante el proceso imperfecto del gobierno representativo” (Benington, 2011: 10).

El valor público, desde el principio, rechazó la idea de que el gobierno y la sociedad fuesen enemigos; desechó la mentalidad de que lo que uno gana el otro lo pierde, y viceversa. Todo lo contrario, la teoría del valor público resalta la idea de que ambos sectores pueden ser aliados. En su libro, Moore (1995) presentó varios casos acerca de la relación exitosa entre el sector público y el sector social. Esta combinación y cooperación puede producir grandes beneficios en una amplia variedad de campos: educación, salud pública, protección de la niñez, seguridad, creación de empleos, cambio climático, etcétera.

Moore (1995) desafió la manera de pensar predominante acerca de la administración pública y el papel social de los administradores públicos, tal como lo señalan los siguientes puntos:

- El papel del gobierno en la sociedad: Moore no lo ve simplemente como la entidad que establece las reglas, o quien proporciona los servicios o el proveedor de la seguridad social, sino potencialmente como el creador de valor público y como un activo participante de la esfera pública (en términos políticos, económicos, sociales y culturales).
- El papel de los administradores públicos: Moore no lo ve únicamente como gente que observa hacia adentro burocráticamente a sus organizaciones, como servidores pasivos de sus amos políticos, sino como administradores de los bienes públicos con una “inagotable imaginación que busca crear valor”, y que tiene un importante papel por desempeñar para ayudar al gobierno a descubrir lo que puede ser hecho con los bienes que se le han encomendado, así como asegurar servicios de calidad para los usuarios y ciudadanos.
- Las técnicas que necesitan los administradores públicos: Moore las ve no solo como procedimientos para asegurar consistencia y confiabilidad en las rutinas en las organizaciones gubernamentales (importantes como ellas pueden ser), sino también como los medios para ayudar a los gobiernos a ser más adaptables a las condiciones materiales y sociales, a las cambiantes necesidades y a las aspiraciones políticas. La creación de valor público captó la atención del papel desempeñado por los administradores públicos al orquestar los

procesos de desarrollo de las políticas públicas, con frecuencia en alianza con otros actores y con quienes tienen intereses en la materia, de manera que intentan asegurar que las buenas decisiones sean tomadas en vista del interés público, y cuya legitimidad anima y guía las correspondientes implicaciones para mejorar los resultados en beneficio del público (Benington, 2011: 3-4).

Así, la perspectiva formal de Weber (1977) acerca de la administración pública fue superada. Moore (1995), en contraste, presenta una visión dinámica. El papel del gobierno en la sociedad es creativo; es el de un formador y participante de la esfera pública. Los administradores públicos deben abandonar los rígidos esquemas que les impiden tener contacto con los ciudadanos; deben deshacerse de su anticuado formalismo, según el cual solo deben obedecer, no pensar por sí mismos y llevar a cabo transformaciones en sus organizaciones. Lo que la teoría del valor público pide de ellos es “una inagotable imaginación que busque crear valor” y “técnicas que ayuden al gobierno a volverse más adaptable a las transformaciones materiales y a las condiciones sociales, y a las cambiantes necesidades y aspiraciones políticas” (Benington, 2011: 3-4)

Por cuanto innovadora y sólida pueda parecer, la teoría del valor público tiene un talón de Aquiles. Ambos escritores, Benington y Moore asentaron: “Se puede argüir que la creación de valor público dedicó menos tiempo a definir teóricamente el valor público que en operar en términos prácticos ese valor público” (Benington, 2011: 4). En referencia al talón de Aquiles, tiene, como se ha tratado de destacar aquí, un robusto soporte teórico.

Ese soporte no está planteado en términos liberales; o sea, en la contradictoria dualidad poder-libertad, en la cual lo que un término gana el otro lo pierde y viceversa. Como es bien conocido, Berlin (1969) nombró a esta libertad: “negativa”. En cambio, el valor público se presenta en los términos propios del pensamiento democrático. Desde esta perspectiva, el poder político y la libertad individual no son contradictorios, sino complementarios en cuanto a que la libertad individual cumple su propósito cuando el sujeto participa en la formación de las decisiones colectivas; es decir, cuando participa en el poder. Es, como lo dice Moore (1995), una operación ganar-ganar, gobierno y sociedad civil se complementan. Por esta razón, Berlin (1969: 121-122) llamó a la libertad: “democrática”, libertad positiva.

Una vez que se han distinguido estos dos conceptos de libertad, se puede decir que hay autores, como el propio Isaiah Berlin, quienes aseguran que ambas tendencias son antagónicas. Pero hay otros estudiosos, como Jürgen Habermas, para quienes ambas tendencias son complementarias. Al

respecto, este autor indica: “Esta idea de la ‘co-originalidad puede ser formulada en el sentido de que la autonomía privada y la autonomía pública se necesitan mutuamente” (Habermas, 2011: 82).

El hecho de que el liberalismo y la democracia puedan ser complementarios fue corroborado no solamente por las Constituciones modernas, en las que los derechos individuales (liberales) fueron plasmados en los primeros artículos, y los derechos políticos (democráticos) en los capítulos relativos a los procesos electorales, sino también en el surgimiento de la esfera pública como un espacio creado, al mismo tiempo, para limitar al Estado (liberalismo) y para participar en ese mismo espacio público (democracia).

En este sentido, Habermas (1998: 27) afirma:

Acaso la esfera pública burguesa fue concebida sobre todo como la esfera de las personas privadas que pudiesen reunirse como público. Ellas pronto reclamaron para sí esa esfera pública, que alguna vez estuvo regulada por las autoridades públicas, pero que ahora las personas pedían fuese suya para establecer un debate sobre las reglas generales que gobernaban las relaciones en la básicamente privatizada, pero públicamente relevante esfera del intercambio de mercancías y trabajo social. El medio de esta confrontación política fue peculiar y sin precedentes históricos: el uso público de la razón (*öffentliches Rasonnement*).

Este fue el motivo por el cual se considera que la esfera pública no es una forma de participación *en* el poder público, sino que, hablando rigurosamente, es una forma de vigilancia y crítica desde la sociedad “frente a la autoridad pública”.

Por su parte, Warren (2001), al asumir la idea de la esfera pública, desarrolló algunas consideraciones sobre el potencial creativo de la participación cívica tanto fuera del Estado como fuera del mercado:

La esfera pública (o con más precisión, *esferas*) es el espacio donde se ejerce el juicio público, que es sostenido por la estructura asociativa de la sociedad civil, y es distinta de los mercados y de los estados. La esfera pública, como Habermas lo menciona, “puede ser mejor descrita como una red para la información comunicativa y la exposición de puntos de vista...; las corrientes de comunicación son, en el proceso, filtradas y sintetizadas de manera que ellas confluyen en haces de opiniones públicas tematizadas”.

La esfera pública es, en este sentido, la representación espacial de la noción democrática que colectividades sociales deben ser capaces de guiar estados y mercados limitados junto con sus bien consideradas (esto es, políticamente autónomas) opiniones.

¿Si estados y mercados no pueden “tener” o “abrigar” públicos, quién lo podrá hacer? La respuesta es las asociaciones, grupos de presión y de gestión, asociaciones culturales, asociaciones profesionales, nuevos movimientos sociales, cierto tipo de organizaciones mediáticas, congregaciones religiosas, agrupaciones filantrópicas,

fundaciones, organizaciones no-lucrativas como las universidades y así por el estilo (Warren, 2001: 77-78).

Cabe recordar lo que se citó de Benington, respecto a la relación entre valor público y esfera pública: “Argumentaré que el valor público puede ser mejor entendido y percibido en el marco de la noción de ‘esfera pública’” (Benington, 2011: 31). La creación de valor público tiene lugar en la esfera pública. En el diálogo entre las personas comunes y corrientes y los administradores públicos de acuerdo con muchos tópicos y problemas que pueden ser resueltos, mediante la participación convergente de estos actores en el espacio público.

El ejemplo práctico mostrado por Moore (1995), en su libro *Creating Public Value*, es importante para contradecir lo que Benington (2011) asegura acerca de la debilidad institucional y organizacional, que sostiene la estrategia del valor público. Ese ejemplo se refiere a la biblioteca de Belmont, Massachusetts:

La bibliotecaria estaba preocupada. Todos los días alrededor de las tres de la tarde parvadas de chicos irrumpían en la sala de lectura de la biblioteca. Como a eso de las cinco de la tarde la marea de jovencitos comenzaba a bajar. Ya para las seis la biblioteca recuperaba su quietud. Una mirada informal mostraba lo que estaba pasando: la biblioteca estaba siendo usada como lugar de refugio para los niños de las llaves (*lash keys*) que no se querían quedar en sus casas solos. ¿Qué debería hacer la bibliotecaria? (Moore, 1995: 13).

La primera reacción de la bibliotecaria fue la de aplicar las reglas burocráticas, esto es, desalentar el ruido y el desorden provocado por los “niños de las llaves en el cuello”. La biblioteca no era un lugar de juegos ni de reuniones; no era un sitio para ellos: se les tenía que aplicar el reglamento y echarlos fuera. Pero hay que tomar el asunto con más calma; ella captó que se trataba de un mensaje proveniente de la sociedad; cambió de idea y pensó en pedir recursos adicionales para adaptar la biblioteca a los nuevos requerimientos. Acaso esos recursos podrían provenir del presupuesto del municipio o de aportaciones de los padres de familia. Con ese dinero podría contratar nuevos empleados, pagar porteros y asistentes para poner en orden la biblioteca al final del día, rediseñar el local para crear salas de lectura especializadas para estudiantes de secundaria y preparatoria. Lo que hizo fue movilizar un esfuerzo voluntario de la comunidad que permitió utilizar la biblioteca de una manera diferente (Moore, 1995: 15).

Gracias a su imaginación creativa, la biblioteca dejó de ser simplemente un lugar para almacenar y consultar libros y “se convirtió en una especie de parque intramuros disfrutado por muchos ciudadanos para una gran variedad de propósitos” (Moore, 1995: 16).

La bibliotecaria puso en movimiento una propuesta positiva en su comunidad. Abandonó la vieja idea de la burocracia de acuerdo con la cual los administradores públicos tienen que seguir a pie juntillas las reglas y los manuales, y dejar a un lado la capacidad de iniciativa. En contraste, ella comenzó a pensar como líder de su comunidad. Cómo organizar la biblioteca según las necesidades de las demandas de sus conciudadanos.

Ella juzgó que debía haber algún valor que debía ser creado para beneficio de al menos algunos de los ciudadanos permitiéndoles e incluso animándolos a usar la biblioteca. Comenzó a pensar acerca de cómo alcanzar ese valor mediante algún tipo de financiamiento, autorización y producción (Moore, 1995: 18).

Como Moore (1995) afirma, la bibliotecaria fue capaz de ver que sus recursos no son inmutablemente fijos o que su responsabilidad está inexorablemente circunscrita e inflexible o que está grabada en piedra o que su organización solo es capaz de hacer lo que está haciendo en este momento. En cambio, usó su imaginación para innovar en el sector público. Reposicionó y adaptó su organización para adecuarla a la nuevas demandas sociales (Moore, 1995: 18). Dicho de otro modo: convocó y produjo la participación democrática de la sociedad civil en alianza con los administradores públicos en un proyecto específico, que fue valioso para la comunidad de Belmont. Crearon un espacio público de deliberación y colaboración. En efecto, pusieron en acto el valor público.

Tomando en cuenta ambos tópicos, esto es, por una parte, la teoría del valor público, y por otra, la GRC, es evidente que hay

un cambio en el centro de gravedad de la gobernanza del Estado y el mercado hacia la sociedad civil; de la regulación mediante el silencio y voz hacia la regulación mediante la lealtad; y de la coordinación mediante jerarquías y mercados hacia la coordinación mediante redes (Benington, 2011: 34-35).

La idea del neoliberalismo y la NGP fue, sobre todo, relacionar al Estado y al mercado. En esta vinculación, el término negativo fue el Estado, en tanto que el término positivo fue el mercado. Más aún, el Estado debía ceder paso al mercado. Este es el motivo por el cual la privatización fue una de las estrategias favoritas del neoliberalismo. La NGP, en correspondencia, fue la manera en que la mentalidad empresarial entró en el proceso gubernamental. Las llamadas “reformas estructurales” fueron la expresión de esa mentalidad.

La crisis del modelo neoliberal y la consecuente crisis de la NGP dieron paso al surgimiento de la Tercera Vía y la GRC. Es por ello que la sociedad civil emerge como el gran actor de esta nueva era, junto con la esfera pública y la democracia deliberativa.

Sociedad civil y democracia

Se debe tomar en cuenta que el concepto “sociedad civil” fue discutido de nuevo en términos teóricos e históricos gracias al levantamiento social en Europa del Este, a finales de los años ochenta, contra los regímenes comunistas (Fernández-Santillán, 2003: 334-335). Antes de que ocurriera ese fenómeno, el término sociedad civil, como Gellner (1994) afirma, estaba prácticamente en desuso. Sin embargo:

Un nuevo ideal nació, en las recientes décadas, la sociedad civil. Previamente, una persona interesada en la noción sociedad civil podía ser tomada como un historiador de las ideas, interesada quizá en Locke o Hegel. Pero la frase en sí misma no tenía una resonancia vívida o evocativa. Más bien parecía cubierta de polvo. Pero ahora, de un de repente, vino a ser recuperada y desempolvada del todo. Se ha convertido en un emblema luminoso (Gellner, 1994: 1).

La sociedad civil lideró los movimientos de liberación, así tal y como se pronuncia en inglés: *Civil Society*, en razón de que era un vocablo mucho menos desgastado que “democracia”. Cabe recordar que Lenin (1980: 125) había dicho que la “democracia proletaria” sería más democrática que la “democracia burguesa”. El concepto “democracia proletaria” fue usado y manoseado por los líderes comunistas retóricamente, durante todo el periodo de la dominación soviética.

La “sociedad civil” sirvió de estandarte para aglutinar las protestas anticomunistas. Solo después de que pasó el periodo de agitación y de que se lograra la victoria, es decir, cuando se pudo derrocar a las tiranías burocráticas, se calibraron las dimensiones laberínticas y la densidad histórica que el concepto “sociedad civil” implicaba. Eso explica el motivo por el cual se registró un *boom* de la literatura sobre la sociedad civil en los años posteriores al levantamiento anticomunista.

Hay que añadir que el renacimiento de la sociedad civil estuvo vinculado con la recuperación de la cultura liberal-democrática en los países del Este europeo. Después del inolvidable trabajo de propaganda clandestina y movilizaciones pacíficas, la sociedad civil presionó e hizo saltar por los aires las barreras que se erigieron para garantizar la continuidad de los sistemas comunistas. Como Hall (1995: 1) afirma: “La sociedad civil fue vista como lo opuesto al despotismo, un espacio en el cual los grupos sociales pudieran desenvolverse y sobre todo algo que pudiese asegurar condiciones más tolerables y soportables de existencia”.

Con la caída del comunismo, el vínculo entre la sociedad civil y la democracia ocupó el centro de la escena. En el caso que interesa en este artículo: la

gobernanza, se observa que los gobiernos se encuentran en la necesidad de incrementar su legitimidad, mediante un mayor involucramiento con la sociedad civil. Benington (2011) reconoce este nuevo aspecto en los siguientes términos:

Los tradicionales mecanismos que sostienen al gobierno mediante el uso de la legislación y los impuestos quedan, claramente, en manos del Estado. No obstante, las iniciativas de política pública (la definición de propósitos y prioridades, la generación de ideas acerca de las políticas públicas y alternativas para llevarlas a cabo, la evaluación de tales alternativas, el diseño de programas, las maneras de organización e implementación) están siendo crecientemente compartidas con redes informales de usuarios, asociaciones vecinales, grupos comunitarios y organizaciones étnicas así como con patrones formales tanto de los sectores público, privado y voluntario (Benington, 2011: 36).

En algunos países, el sector público ha construido relaciones tanto con el sector formal como con el informal. Ya no está actuando como fue su costumbre en la época intervencionista (APT) o como lo hizo en la época neoliberal (NGP). Ahora los gobiernos están descubriendo nuevas formas de vincularse con los actores sociales (la GRC).

Uno de los grandes desafíos que están encarando los gobiernos en una *sociedad policéntrica*, compuesta por redes y con diversos niveles en su composición, es cómo “moverse” no solo en asociación con otros niveles de gobierno y organizaciones de otros sectores, sino también mediante un activo involucramiento con asociaciones informales, grupos comunitarios y ciudadanos específicos (Benington, 2011: 36).

La sociedad policéntrica

Es conveniente tomar en consideración, para enriquecer este análisis, el concepto de “sociedad policéntrica”. Una de las estudiosas que desarrolló esta noción fue Ostrom (2009), quien elaboró, con base en un alto nivel de abstracción teórica y con un consistente muestreo empírico, estudios sobre el comportamiento humano. Una de las conclusiones de su investigación fue que el paradigma neoclásico de análisis económico (el autointerés) es insuficiente para explicar la conducta del ser humano:

Aunque el disperso pero hiper-racionalista modelo individualista continúa siendo usado en la corriente principal de la economía, un amplio trabajo desplegado en la ciencia del conocimiento, la psicología social y la economía política han hecho reconocer a muchos académicos que más complejas asunciones acerca del comportamiento humano serían apropiadas para entender muchas situaciones de acción. Pocos economistas creen que las personas realmente se comportan en la miope pero bien informada y maximista forma característica del *homo economicus* (Levi *et al.*, 1999: 332).

Como se ha visto, el neoliberalismo –que en su núcleo teórico tiene al paradigma neoclásico– proclama al mercado como el eje del mecanismo social. En consecuencia, desdeña a las instituciones públicas: mientras menos intervengan en la economía, mucho mejor. No obstante, tras un periodo de hegemonía, el neoliberalismo y su animadversión contra el Estado y las instituciones públicas también están en retirada; por ende, las instituciones públicas están recuperando importancia:

El carácter restrictivo del paradigma neoclásico produjo un amplio reconocimiento de la importancia de las instituciones. En efecto, las instituciones ayudan a los individuos con problemas fundamentales de intercambio, decisiones colectivas y acciones colectivas. Si nada tuviese que ser elegido a través del voto, no habría problema de inestabilidades cíclicas. Si no existiesen dilemas sociales, nosotros tuviésemos menos necesidad de lidiar con problemas de comunicación, cooperación y coordinación. Si la información estuviese al alcance de la mano, la especialización y la delegación no producirían costos de operación. Si no hubiesen intercambios no-simultáneos, ex post oportunismo eso no sería una preocupación. Sin embargo, todos estos problemas existen, y las instituciones ubicuamente tratan de establecer equilibrios y compensaciones, proporcionar oportunidades para transacciones benéficas que no podrían tener lugar si tales instituciones no existiesen (Levi *et al.*, 1999: XVIII).

Hay una fuerte necesidad de autoridad para evitar el caos y para impulsar la política, la economía y las actividades sociales.

Lo que se debe preguntar es: ¿de qué depende que los individuos compitan o cooperen? La respuesta se encuentra en la conferencia que Ostrom dictó el 8 de diciembre de 2009, cuando recibió el premio Nobel de Economía. El nombre de esa conferencia es *Más allá del mercado y del Estado: gobernanza policéntrica en sistemas económicos complejos*.

La teoría de juegos de tipo no-cooperativo se puede sostener con un alto grado de predicción cuando los participantes en un experimento de laboratorio no conocen la reputación de los demás involucrados en el dilema de recursos comunes y no pueden comunicarse entre ellos. Pero, de otra parte, cuando las personas se comunican directamente, ellas frecuentemente concuerdan en llevar a cabo estrategias y mantener sus promesas; sustancialmente incrementan sus ganancias. Es más, la comunicación para decidir sobre esos recursos y definir un sistema de sanciones capacita a quienes han tomado estas decisiones a llegar casi a la optimización de las ganancias (Ostrom, 2009: 425).

En los experimentos empíricos llevados a cabo por Ostrom hubo una combinación de competencia y cooperación. La competencia y la desconfianza tuvieron lugar en ausencia de conocimiento entre los participantes; la cooperación se desplegó cuando los participantes comenzaron a conocerse mediante la comunicación informal.

El trabajo en grupo produce un tipo de racionalidad diferente de la que se da en el individualismo económico, propio del modelo neoclásico (la teoría de las acciones racionales), o sea, la maximización y la minimización de las ganancias personales. Luego de observar el comportamiento de los sujetos en repetidas pruebas con los mismos grupos de interacción, salieron a relucir algunos valores. En la conferencia del premio Nobel, Ostrom (2009: 431) afirmó: “A los individuos les desagradan los resultados inequitativos producto de la interacción entre ellos. En consecuencia, tienen una norma interna de ‘aversión a la desigualdad’”. Dicho de otro modo: en la mente de las personas hay una especie de primera intuición respecto de lo que es correcto e incorrecto.

El concepto “sociedad policéntrica” describe la actual configuración de nuestras sociedades, en el sentido de que en ellas no hay un solo centro de poder sino muchos, diseminados en diferentes sectores. Algunos de ellos, al llevar a cabo sus decisiones, no obedecen al criterio de la ganancia y de la autoconveniencia. Por el contrario, ellos obedecen a la lógica de los recursos de uso común, dinámica que Elinor Ostrom ha puesto de relieve. Adicionalmente, la lógica de estos grupos está relacionada con lo que Ostrom (2009) nombra “dilemas sociales”, los cuales, como patrón de acción, están estrechamente relacionados con la “GRC”, en razón de su horizontalidad y el trabajo en común.

Un punto a destacar de esta vinculación entre los dilemas sociales y la GRC es el trabajo que se despliega con las instituciones públicas y los funcionarios públicos, con el propósito de poner en acción y mejorar los servicios públicos:

Los hacedores de políticas públicas y administradores con frecuencia tienen que trabajar a lo largo de las fronteras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil para proporcionar servicios públicos. El valor público proporciona un marco conceptual para ayudar a conformar ambas cosas, o sea, pensar y hacer a lo largo de estas fronteras, con base en el patrón de la gobernanza mediante redes comunitarias. (Benington, 2011: 37).

De ahí que las sociedades policéntricas y los recursos en común (*common-pool-resources*) puedan ser añadidos tanto al bagaje teórico como a las herramientas estratégicas de la Tercera Vía y de la teoría y la práctica del valor público.

Si en todo caso la preocupación de Beninton consiste en trabajar para que tanto el valor público como la Tercera Vía tengan un mejor soporte teórico, lo que aquí se ha expuesto puede servir para emprender una labor orientada, justamente, a reforzar esa parte teórica. Dicho de otro modo:

el señalamiento de Benington (2011) debe tomarse no como una descalificación, sino como un acicate para fortalecer esa opción tan necesaria y salir del falso dilema entre el Estado benefactor y el Estado neoliberal, la APT y la NGP, la contraposición entre el Estado y el mercado.

Se debe mostrar que, en verdad, hay otras opciones en materia de política económica, políticas públicas y teoría política. Y que pueden amalgamarse aún con más fuerza.

Conclusiones

El propósito de esta investigación fue desmentir la aseveración de John Benington (2011: 41), según la cual la Tercera Vía “no proporciona una teoría o estrategia suficientemente clara para plantear reformas al nivel institucional y organizacional”. Para llegar a tal aserto, este autor señaló que el Estado benefactor (*Welfare State*) había coincidido con el modelo gubernamental conocido como APT, en la cual se pensó que al alcanzar un alto grado de eficiencia y profesionalismo dentro de las instituciones públicas, por derivación lógica, eso redundaría en un buen servicio para la sociedad. El propio Benington –como se ha señalado aquí– recuerda que el modelo asistencial tuvo su inspiración en el grupo de los fabianos, o sea, el grupo que fundó el Partido Laborista inglés.

Luego vino, como es sabido, el modelo neoliberal al que correspondió en el plano gubernamental la llamada NGP. El propósito del neoliberalismo fue dismantelar el Estado benefactor al que se le atribuyó el haber provocado la crisis fiscal del Estado, burocratismo, paternalismo, corrupción e ineficiencia. El remedio fue la aplicación de las privatizaciones, la disciplina fiscal, el despido masivo de personal empleado por el gobierno, la apertura comercial.

De acuerdo con la NGP, a las personas se les debía tratar como clientes, al igual que lo hacen las empresas con sus usuarios. Hay una oferta y una demanda que satisfacer en cuanto a servicios públicos. Si hay suficientes recursos, se otorgan esos servicios y prestaciones; si no es así, fue lo que indicó el mercado.

Pero es un hecho que ambos modelos han quedado rebasados: la Tercera Vía se presenta como solución al agotamiento tanto del intervencionismo como del neoliberalismo. El modelo administrativo que acompaña a la Tercera Vía es el de la gobernanza mediante redes comunitarias (*common-pool-resources*).

Benington (2011) sostiene que mientras el intervencionismo y el neoliberalismo tuvieron un sólido respaldo teórico, la Tercera Vía adolece de una sustentación doctrinaria robusta.

Lo que se demuestra aquí es que tal afirmación es falsa: la Tercera Vía sí tiene un basamento filosófico, programático y organizativo de enorme relevancia. Para ello, se recurrió a autores como John Rawls, Jürgen Habermas, Amartya Sen (premio Nobel de Economía 1998) y Elinor Ostrom (premio Nobel de Economía 2009). Ellos tienen todas las cartas en regla para ser considerados los soportes teóricos (Rawls y Habermas) y prácticos (Sen y Ostrom) de la Tercera Vía.

Si el actor fundamental del modelo intervencionista fue el Estado, y del modelo neoliberal fue el mercado, en el caso de la Tercera Vía, el actor fundamental es la sociedad civil. En consecuencia, la Tercera Vía rechaza la idea de que el Estado y el mercado son antagónicos. Por el contrario, la Tercera Vía sostiene que, mediante la sociedad civil, las personas pueden cooperar con el Estado; es decir, contrario a lo que dicen los neoliberales, el poder público no es enemigo de la sociedad, ni mantiene una relación de suma cero, o sea, lo que gana uno lo pierde el otro, y viceversa. No.

Más bien, lo que se demuestra aquí es que de la mutua colaboración entre el gobierno y las organizaciones civiles pueden extraerse beneficios comunes. Y, por consiguiente, eso redundaría en la economía.

Llevar a cabo este trabajo de investigación fue importante para romper con el falso dilema entre el Estado y el mercado. Dicho de otra manera: tanto en la vida pública como en la vida académica abundan quienes dicen que solo existe ese binomio contradictorio y excluyente; vale decir: o regreso al asistencialismo o a la continuación del modelo modernizador (como lo llaman eufemísticamente los tecnócratas neoliberales).

En el presente artículo se ha mostrado que ese es un falso dilema y que, por el contrario, existe una Tercera Vía que ya se está practicando en países como Canadá, Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca. Esos ejemplos concretos también desmienten la aseveración de Benington de que la Tercera Vía no tiene bases institucionales y organizacionales.

Referencias

- Benington, John (2011), "From Private Choice to Public Value", en Benington, John y Moore, Mark, *Public Value Theory & Practice*, Inglaterra: Palgrave-MacMillan.
- Berlin, Isaiah (1969), "Two Concepts of Liberty", en Berlin, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Reino Unido: Oxford University Press.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew (1994), *Civil Society and Political Theory*, USA: MIT University Press.

- Fernández-Santillán, José (2003), *El despertar de la sociedad civil*, México: Océano.
- Gellner, Ernest (1994), *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, Inglaterra: Penguin Random House.
- Habermas, Jürgen (1998), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, USA: MIT University Press.
- Habermas, Jürgen (2011), “Stato di Diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori”, en Bonanante, Luigi, *Teoria política e democrazia. Dal pasato al futuro*, Italia: Franco Angeli.
- Hall, John A. (1995), “In Search of Civil Society”, en *Civil Society (Theory, History, Comparison)*, Reino Unido: Polity Press.
- Lenin, W. I. (1980), “El estado y la revolución”, en *Obras Escogidas*, Rusia: Progreso.
- Levi, Margaret *et al.* (1999), “Conclusions”, en Alt, James *et al.*, *Competition & Cooperation, Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, USA: Russell Sage Foundation.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, USA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (2009), “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”, Nobel Prize Lecture, 8 de diciembre de 2009, USA: Indiana University y Center for Study of Institutional Diversity, Arizona State University.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, USA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, USA: Anchor Books.
- Weber, Max (1977), *Economía y sociedad*, vol. I, México: Fondo de Cultura Económica.
- Warren, Mark (2001), *Democracy and Association*, USA: Princeton University Press.

José Fernández-Santillán. Doctor en Historia de las ideas políticas, en la Universidad de Turín, Italia, en 1983. Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. Profesor del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, en la Escuela de Educación, Humanidades y Ciencias Sociales. Profesor visitante de la Universidad de Harvard (2010) y de la Universidad de Georgetown (2013). Fulbright Scholar in Residence (SIR) de la Universidad de Baltimore (periodo sabático de 2015). Principales líneas de investigación: filosofía política, clásica y contemporánea. Publicaciones recientes: Fernández-Santillán, José, *Política, Gobierno y Sociedad Civil*, México: Fontamara (2012); Fernández-Santillán, José, *La perspectiva internacional de los partidos políticos en México*, México: Fontamara (2014); Fernández-Santillán, José, “Global Politics”, en *Mexican Law Review*, México (2013); Rodríguez, Iliana y Fernández-Santillán, José [coordinadores], *Sustentabilidad en México*, México: Fontamara (2015).

Recepción: 9 de mayo de 2018.

Aprobación: 16 de julio de 2018.